

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية

رقم (٩٦)

جمهورية مصر العربية
معهد التخطيط القومى



الموازنة العامة للدولة فى ضوء
سياسة الإصلاح الاقتصادى

يونيو ١٩٩٥

**الموازنة العامة للدولة في ضوء سياسة
الاصلاح الاقتصادى**

	المقدمة
١	الفصل الأول : تطور خطوات الإصلاح الاقتصادي وأثرها على الموازنة العامة للدولة.
١	١-١ مقدمه
٤	٢-١ نظام رأسمالية الدولة
٦	٣-١ سياسة الباب المفتوح والنظام الاقتصادي المقيد
١٠	٤-١ نشأة الرأسمالية الوطنية والاتجاه نحو التصنيع
١١	٥-١ النظام الاشتراكي والتخطيط المركزي (٦١ - ١٩٧٤)
١٥	٦-١ سياسة الانفتاح الاقتصادي ونمو المشروع الخاص
٢٠	٧-١ العودة الى التخطيط واصلاح النظام الاقتصادي
٢٢	٨-١ تحليل اثر سياسة اصلاح الاقتصادى على الموازنة العامة
٢٨	الفصل الثانى : الموازنة العامة وديورها فى اصلاح الاقتصادى والاجتماعى
٣٩	١-٢ مقدمة
٤٠	٢-٢ التعريف بالموازنة العامة للدولة
٤١	٣-٢ القواعد الاساسية للموازنة العامة
٤٤	٤-٢ الاثار الاقتصادية والاجتماعية للسياسات المالية
٥٨	٥-٢ بعض الاثار الاجتماعية لبرنامج اصلاح الاقتصادى
٦٣	٦-٢ بعض الاثار الاقتصادية لبرنامج اصلاح الاقتصادى
٦٩	الفصل الثالث : اعداد وتنفيذ وتبويب الموازنة العامة للدولة
٧٠	١-٣ مقدمة
٧١	٢-٣ اعداد الموازنة العامة للدولة
٨٠	٣-٣ تبويب وتقسيم الموازنة العامة للدولة
٨٨	٤-٣ تنفيذ وإدارة الموازنة العامة للدولة
٩٩	الخاتمة والتوصيات
١٠٤	مراجع البحث

فهرست الجداول

- ١ - جدول رقم (١) المدفوعات الخارجية لحساب الدين العام والجزية وعائدات التصدير والايراد العام
فى الفترة من ١٨٨٤ - ١٩١٤ ، ص ٨
- ٢ - جدول رقم (٢) تدفقات راس المال الأجنبى واحتياطيات الاقتصاد المصرى خلال الفترة مــــــن
١٩٦٤/٦٠ - ١٩٨٤/٨٠ ص ١٧
- ٣ - جدول رقم (٣) الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة - بالمليون جنيه عن الفترة مــــــن
١٩٨٧/٨٦ - ١٩٩٢/٩١ ص ٣٠
- ٤ - جدول رقم (٤) تطور الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة - عن الفترة من ١٩٨٧/٨٦ -
١٩٩٢/٩١ ص ٣١
- ٥ - جدول رقم (٥) الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة بالنسب المئوية عن الفترة من ١٩٨٧/٨٦ -
١٩٩٢/٩١ ص ٣٢
- ٦ - جدول رقم (٦) الصورة العامة للموازنة العامة للدولة . ص ٨٢

المقدمة

يرتبط التقدم والنمو الاقتصادى فى أى مجتمع من المجتمعات بمدى نجاح ذلك المجتمع فى استخدام الموارد الطبيعية والبشرية المتاحة لديه أفضل استخدام ممكن ، ولا يتحقق الاستخدام الافضل عادة الا فى ظل وجود نظام مالى دقيق ، ويعنى ذلك أن الحضارات القديمة فى مصر والصين وغيرها قد طبقت نظم مالية على درجة من الكفاءة تحقق من خلالها استخدام الموارد المتاحة بصورة جيدة ، كما وان اتساع رقعة هذه الامبراطوريات وتشعب وتعدد مسئوليات أجهزة الحكم بها تطلبت بالضرورة وجود نظام مالى خاص بالدولة بما فى ذلك اعداد وتنفيذ برنامج مالى حكومى (موازنة عامة للدولة) حتى تتمكن الدولة من أداء وظائفها ، وان كانت تفاصيل مثل هذه النظم لم تنتقل إلينا فان ذلك لايعنى انها لم تكن موجودة او مطبقة .

ويمكن القول بأن وظائف الدولة قد انحصرت فى البداية فى الوظائف الاربع الأساسية المتمثلة فى الدفاع والأمن والعدالة والسياسة ، وكان لابد من وجود نظام مالى لتوفير الاموال اللازمة لتحقيق هذه الوظائف ومراقبة عمليات الانفاق الخاصة بها ، وخلال فترة العصور الوسطى التى سادت فى أوروبا لعدة قرون كانت مالية الدولة مختلطة بمالية الأمراء والملوك ، ولكن مع ظهور الدولة فى شكلها الحديث بدأ الفصل بين مالية الحكام ومالية الدولة التى أصبح يعبر عنها فى الموازنة العامة للدولة ، ومع تطور شكل الدولة والانظمة السياسية تطورت الموازنة العامة للدولة ، ومع اتساع وتعدد الانشطة التى تضطلع بها الدولة وتنوع وظائفها اتسع نطاق الموازنة العامة وتشعبت مواردها وتعددت أوجه الانفاق العام .

ولقد تزايدت أهمية الموازنة العامة للدولة فى العصر الحديث مع اتساع أنشطتها وتطور وظائفها فى مختلف الدول بغض النظر عن شكل النظام الاقتصادى السائد فى أى منها ، سواء فى ظل النظام الرأسمالى أو فى ظل النظام الاشتراكى أو فى ظل الاقتصاد المختلط الذى يسود معظم الدول النامية . وفى الدول الرأسمالية تعاظم دور الموازنة العامة للدولة كواحدة من اهم أدوات السياسة المالية فى اطار اتساع نطاق الخدمات العامة التى تضطلع بها الدولة ، وتوفير المرافق الأساسية والمشروعات الاستراتيجية للنمو الاقتصادى ، بالإضافة الى دور الموازنة العامة الاساسى والجوهري فى معالجة موجات الانكماش من خلال الانفاق العام على المشروعات العامة ، ومن ثم تحقيق التوازن الاقتصادى ، بالإضافة الى تزايد الانفاق على الصناعات الاستراتيجية فى هذه الدول وتنافسها فى مجالات -

السيطرة على الفضاء واحتلال مراكز متقدمة بين دول العالم المختلفة . أما فى النظام الاقتصادى الاشتراكى الذى تخلت عن اتباعه الكثير من الدول ، وان كان مايزال قائما فى الكثير من دول العالم حتى الان ، فأن الموازنة العامة للدولة تعتبر بمثابة الاداة المالية الرئيسية لتحقيق الخطة القومية ، حيث تشتمل على كافة الموارد والاستخدامات المالية للوظائف والانشطة التى تزاولها الدولة ويتم تخصيصى وادارة واستغلال عوامل الانتاج وتوزيع الناتج من خلال أجهزة التخطيط المركزية . وأما فى الدول النامية ، فأن تخلف المرافق والخدمات العامة والقصور فى القطاعات الانتاجية المختلفة ، وندرة المهارات والخبرات المتخصصة والكفايات الادارية والتنظيمية ، قد أدى الى اتساع نطاق المركزية فى ادارة الاقتصاد القومى ومن ثم ازدادت اهمية الموازنة العامة للدولة حتى اصبحت بمثابة البرنامج المالى للخطة القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (١) .

فى ضوء ما تقدم فسوف يتناول هذا البحث اهمية ودور الموازنة العامة كواحدة من اهم أدوات السياسة المالية فى ظل تحول النظام الاقتصادى فى مصر من التخطيط المركزى وتملك الدولة لوسائل الانتاج الى نظام السوق والاقتصاد الحر وتحول دور الدولة من التأثير المباشر فى الاوضاع والتوجهات المالية والاقتصادية الى التأثير غير المباشر من خلال أدوات السياسة المالية والتى من اهمها الموازنة العامة بشئونها الايرادات العامة والنفقات العامة ، وتضمن هذه الدراسة الفصول الثلاث التالية :

الفصل الاول : تطور خطوات اصلاح الاقتصادى واثرها على الموازنة العامة للدولة .

الفصل الثانى : الموازنة العامة ودورها فى اصلاح الاقتصادى والاجتماعى .

الفصل الثالث : اعداد وتبويب وتنظيم وتنفيذ الموازنة العامة للدولة .

وسوف يختتم هذا البحث بما يتم التوصل اليه من نتائج وتوصيات .

(١) دكتور /أحمد سالم " التخطيط المالى فى مصر - تقويم علاقات القطاع العام المالية بالموازنة العامة للدولة " ملخص رسالة دكتوراه ، مجلة حسابات الحكومة ، العدد التاسع ١٩٨٤ ، هيئة مديرى حسابات الحكومة ، القاهرة ، ١٩٨٤ .

(ج)

ولقد قام باعداد هذه الدراسة فريق البحث التالى :

- ١- الأستاذ الدكتور/ ثروت محمد على
المستشار بمركز التخطيط الصناعى
المشرف على الدراسة
- ٢- الدكتور/ محمد نصر فريد
الخبير بمركز التخطيط الاجتماعى والثقافى
باحث

٣- فريق البحث المعاون :

- | | |
|--------------------------------------|-------------------------------------|
| قطاع الموازنة العامة بوزارة الداخلية | - الأستاذ / نبيل عبد العليم صالح |
| " " " " " | - الأستاذ / ابراهيم عبد الحميد جعفر |
| معهد التخطيط القومى | - الأستاذ / بدوى عاطف ، |
| قطاع الموازنة بمعهد التخطيط القومى | - الأستاذ / فتحى غزلقة ، |

ويود المشرف على البحث أن يتوجه بالشكر الى فريق البحث على ما بذلوه من جهد ،والسسى كل من عاون فى اخراج هذا البحث وخاصة السيدة/ وفاء عبد المنعم التى تولت كتابة هذا البحث على الالة الكاتبة.

المشرف

الفصل الأول

تطور خطوات الإصلاح الاقتصادي

واثرها على الموازنة العامة للدولة

يرى معظم المحللين الاقتصاديين ان مصر لى تواجه مشكلاتها الاقتصادية • لابد ان تتحول تحولا شاملا من نظام اقتصادى قائم على التخطيط المركزى وملكية الدولة لوسائل الانتاج من خلال القطاع العام الى نظام قائم على آليات اقتصادية بصفة اساسية ، مع اتخاذ كافة الاجراءات اللازمة لتجنب وعلاج العيوب أو الجوانب السلبية التى تترتب على نظام السوق المطلق • ويعتبر التضخم أحد أهم الجوانب السلبية لعملية التحول لماله من بعدد اجتماعى داخل بطبيعته فى العملية الاقتصادية ، وذلك من منظور العدالة الاجتماعية ، ومن ثم تأتى أهمية السيطرة او الحد من التضخم اثناء عملية التحول لان ذلك سوف يعطى الافراد الامل فى اصلاح الاقتصادى مما يساهم فى انجازه • ويرتبط التضخم الى حد ما بعجز الموازنة العامة للدولة التى يجب ان توضع فى اطار الاسس والمبادئ التى تحكم السياسة المالية فى مصر وتستهدف اصلاح المالى • كما ان استخدام الموازنة العامة كأداة لتحقيق اهداف السياسات المالية والاقتصادية يتطلب ان توضع السياسات بصورة تكاملية شاملة فى اطار نظام اقتصادى ينظم ويحكم عملية توزيع الموارد الاقتصادية فى المجتمع فى ظل اهداف اقتصادية قومية بعيدة المدى • وهى مسألة تنطوى على أهمية استقرار النظام الاقتصادى ، وبالرغم من وجود عنصر الاستمرار القوى فى الاداء الاقتصادى فى بعض المراحل التاريخية الا ان ذلك لم يحدث تقريبا منذ حكم محمد على (١٨٠٥) وحتى الان • وبالتبعية يصبح استخدام الموازنة العامة كأداة لتحقيق أهداف اقتصادية فى ظل نظام اقتصادى غير مستقر أمر مشكوك فيه ، والارجح أنه قد يمكن تحقيق بعض اصلاح المالى فى المدى القصير او المتوسط •

ونظرا لأهمية العلاقة بين كل من النظام الاقتصادى فى مصر والموازنة العامة للدولة كأداة لتحقيق الاصرح الاقتصادى المستهدف خلال السنوات القادمة ، فإنه قد يكون من المفيد استعراض وتحليل التغيرات والتحويلات وحالة عدم استقرار النظام الاقتصادى على مدى قرنين ، اى منذ بداية القرن التاسع عشر وحتى الان ، ولكن اختيار نقطة بداية التحليل يتطلب بعض التعليق ، فالمغزى الاقتصادى وايضا السياسى لهذه البداية التاريخية التى بدأت مع حكم محمد على (١٨٠٥) وأهميته الاقتصادية لاتعد محلا لنوع من الجدل • لكن بعض المحللين يفضل تقسيم الفترة المشار اليها مثل مايو (١) الى فترة اقتصاد التصدير (١٨٢٠ - ١٩١٠) ثم فترة الصعوبات التى واجهت اقتصاد التصدير (١٩١٠ - ١٩٣٩) وهى الفترة التى شهدت الكساد العالمى وتأثر بمقدماته الاقتصاد المصرى ، كما وقع فى اقتصاد التصدير فيما عرف بفترة المدبونية الخارجية الفادحة حيث تدفق فيها رأس المال الى

(١) روبرت مايو ، ترجمة صليب بطرس " الاقتصاد المصرى ١٩٥٢ - ١٩٧٢ " - الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ١٩٧٦ •

خارج البلاد ، ثم يركز ما يروى على التحولات الاقتصادية فى الفترة (٥٢ - ١٩٧٢) ويضع تفسيرات للتطور الاقتصادى فى تلك الفترة والنتائج التى ترتبت على ذلك . اما تقرير مجلس الشورى (١) فقد ركز على ابراز أثر الجانب السياسى على التحولات الاقتصادية فى مصر منذ بداية القرن التاسع عشر مبينا ان فترة حكم محمد على قد تميزت بنظام راسمالية الدولة الذى انتهى مع نهاية حكمه لى يحل محله نظام اقتصادى آخر ازداد فيه دور القطاع الخاص ، وعرف بسياسة الباب المفتوح امام الواردات الاجنبية وتحول الاقتصاد المصرى الى اقتصاد تابع ، وقد استمرت تلك الفترة حتى نهاية الحرب العالمية الاولى . ثم تلتها فترة تميزت بنمو الراسمالية الوطنية والتوجه نحو الصناعات الوطنية ، وقد استمرت تلك الفترة تقريبا حتى أواخر الخمسينات من القرن الحالى . ثم تغير النظام الاقتصادى الى النظام الاشتراكى والتخطيط المركزى مع بداية الستينات وحتى أوائل السبعينات حيث تحول النظام مرة اخرى الى النظام الرأسمالى مع بداية تطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادى التى استمرت حتى الان مع مواكبة عمليات الاصلاح الاقتصادى لها فى السنوات الاخيرة .

ولقد اتبع فارس (٢) تقسيما مغايرا لفترة التحليل ذاتها عندما استهدف دراسة اثر السلطة السياسية على التنمية الاقتصادية فى مصر ، وما تبع ذلك من تغيرات وتحولات فى النظام الاقتصادى ، فقد ابرز دور محمد على (١٨٤٥ - ١٨٤٨) فى كل من الزراعة والصناعة مع غياب كل من البعد الاجتماعى والسياسى ، ثم فترة الحكم الخديوى (١٨٤٨ - ١٩٢٣) التى تميزت بالركود الاقتصادى والمديونية الخارجية وتدهور الصناعة وانعدام العدالة الاجتماعية .

وتناول جوانب التطور الايجابى الواضح خلال العهد الليبرالى (١٩٢٣ - ١٩٥٢) فى مختلف النواحي الزراعية والصناعية والاجتماعية والسياسية واثار دستور ١٩٢٣ على جوانب مناخى الحياه فى مصر فى ذلك الوقت . ثم انتقل الى فترة حكم الرئيس جمال عبدالناصر (١٩٥٢ - ١٩٧٠) مع بيان ما كان عليه النظام الاقتصادى والاجتماعى والسياسى فى تلك الفترة وبالمقارنة بالفترة التى تلتها (١٩٧٠ - ١٩٨١) ثم التالية لها ، ومن الواضح ان "فارس" قد اتخذ الفترات السياسية ونوعية الحكم الاساسى المنهجى فى تحليله نحو التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

(١) مجلس الشورى " ادارة التنمية فى الاقتصاد المصرى " التقرير المبدئى للجنة الشؤون المالية الاقتصادية ، الهيئة العامة للمطابع الاميرية ، القاهرة ١٩٩٠ .

(٢) احمد فارس عبدالمنعم (دكتور) ، " السلطة السياسية والتنمية منذ ١٨٠٥ وحتى الان " ، كتاب الاهرام الاقتصادى ، العدد ٦٤ ، القاهرة ، يونيو ١٩٩٣ .

وقد تناولت دراسات وبحوث متعددة (١) جوانب الاستقرار الاقتصادى فى مصر فى فترات تاريخية متباينة، الا ان هذا البحث يتناول بعض التغيرات فى تاريخ مصر الاقتصادى منذ بداية القرن التاسع عشر من منظور أهمية استقرار النظام الاقتصادى واستخدام الموازنة العامة كأداة ليس فقط لتحقيق اهداف الاهداء المالى بل والاصلاح الاقتصادى وخاصة على المدى البعيد ، مع ابراز ما يحدث من ضياع وفقد فى الموارد الاقتصادية فى كل من عمليات التحول المتتالية من نظام اقتصادى لآخر .

ومن ثم فأن واحدة من اهم القضايا التى يجب ان تنال اهتمام كافة قطاعات المجتمع المصرى من أفراد ومنشآت وحكومة ومجالس نيابية وغيرها ضرورة وجود قواعد عامة واضحة ودقيقة وثابتة ومعلنة تحدد على وجه الدقة شكل النظام الاقتصادى لمصر بصورة لا تقبل التغيير والتبديل الا بعد دراسة وتحليل للآثار التى يمكن ان تنجم عن هذا التغيير والتبديل ، وأن يكون الأمر كله برمته معروف ومعلوم لكل قطاعات المجتمع فى سعة من الوقت تسمح بالتعرف على كل وجهات النظر ، وأن تأخذ فى الاعتبار الآراء والأفكار والدراسات المرتبطة بذلك التحول ، وأن يشعر كل افراد المجتمع او حتى الغالبية العظمى منهم بأن هذا التحول سيكون فى صالح المجتمع ككل ، وأن الاضرار التى يمكن أن تنجم عن ذلك التحول لن يكون لها تأثير سلبى قوى على اقتصاد المجتمع ككل ، وان المزايا التى سيجنيها المجتمع من ذلك التحول تعتبر عائدا مناسبا اذا ما قورنت بتلك الآثار السلبية التى قد تنجم عن ذلك التحول ، وهكذا تكون الغالبية العظمى من افراد المجتمع مقتنعة بأهمية ذلك التغيير بل ولديها الرغبة لدعمه والعمل على انجاحه ، لا أن يتم التحول من نظام اقتصادى لآخر تحت وطأة الضغوط والمؤامرات الدولية او وفق اهواء واتجاهات وسيول الحكومات المختلفة او غير ذلك ، أو أن يتم التغيير بصورة مفاجئة وبقراوات سيادية عشوائية غير مدروسة .

فلقد كان تغيير وتبديل النظام الاقتصادى فى مصر على مدى القرنين الماضى والحالى واحد من اهم العوامل التى ادت الى تدهور وتخلف الاقتصاد المصرى وتخلف مصر على أن تكون اليوم واحدة من أوائل دول -

العالم تقدما فى مختلف المجالات ، ولقد أدى عدم الثبات على منهج ونظام اقتصادى معين ومقبول يتفق ومعتقدات الغالبية العظمى من الشعب المصرى وعاداته وتقاليده الى ضياع جهود عقود طويلة من عمر التنمية فى مصر ، فلقد صاحب عمليات التحول من نظام اقتصادى لآخر ، كنتيجة للضغوط والمؤامرات الدولية أو وفق اهواء واتجاهات الحكومات المختلفة ، الى ضياع واندثار ما كان يتم انجازه فى اطار النظام الذى تم التحول عنه ، وظلت عملية التحول هذه تتكرر وتتكرر حتى يومنا هذا ، الأمر الذى اختلطت معه الامور ولم يعد من السهل على الكثيرين الحكم بأفضلية ذلك النظام أو ذاك ، بل أن تساؤلا يثور حول ما اذا كان التحول الجارى فى النظام الاقتصادى المصرى نحو نظام السوق سوف يستمر طويلا بعد ان يتم ؟ ! ام ان تحولا الى النقيض مرة اخرى يمكن يقع من جديد ؟ !

وسوف نتناول فيما يلى الاشكال المختلفة التى تقلب فيما بينها النظام الاقتصادى المصرى وانتقل لأكثر من مرة من النقيض الى النقيض (١) :

١ - ٢ نظام رأسمالية الدولة :

تميزت فترة حكم محمد على بسيطرة الدولة على كل وسائل الانتاج ، فلقد أقام محمد على - (١٨٠٥ - ١٨٤٨) اقتصادا جمع بين ابعاد ثلاثة هى :

- الزراعة التجارية .
- الصناعات الحديثة .
- التجارة الخارجية .

ففى مجال الزراعة زادت المساحة المنزرعة من نحو ٢ مليون فدان عام ١٨٠٥ الى نحو ٣ر٨ مليون فدان عام ١٨٤٠ ، وتحقق ذلك من خلال اقامة مشروعات الرى التى مازالت خير شاهد على عصره حتى الان . كما ادخل زراعة المحاصيل النقدية او التجارية واهمها القطن طويل التيلة ، وخلقت " مجاعة القطن " التى نشأت نتيجة للحرب الاهلية الامريكية (١٨٦١ - ١٨٦٤) فرما للتسويق استطاعت مصر ان تستجيب لها بتدعيم الروابط التجارية مع الاقتصاد العالمى . وقد زاد انتاج القطن فى مصر من نحو الف قنطار عام ١٨٢١ الى

(١) مجلس الشورى " ادارة التنمية فى الاقتصاد المصرى " مرجع سابق

نحو ٤٢٥ الف قنطار عام ١٨٤٥ . وكان محمد على قد احتكر الارض والانتاج الزراعى ، حيث الغى نظام الالتزام ثم وزع الارض على الفلاحين لزراعتها دون حق التصرف فيها بالبيع او التأجير وذلك مقابل دفع الضرائب . كما وزع مساحات واسعة من الارض على كل من افراد أسرته (الجفالك) ، وعلى رجال حاشيته (الابعديات) وعلى من كان فى خدمته من الاجانب وقد ادت اجراءات محمد على فى توزيع الاراضى الى تطورات اجتماعية / اقتصادية عديدة فى النصف الثانى من القرن التاسع عشر سهلت نشوء نظام زراعى يقوم على الملكية الخاصة للاراضى .

وفى مجال الصناعة ادخل مفهوم المصنع الحديث فى ذلك الوقت واهتم بالالات الحديثة وتدريب العمالة . وقد ادخل محمد على صناعات الغزل والنسيج والتبييض والصباغة والطبع ، وصناعات الزجاج والجلود والورق ، والصناعات الغذائية والمعدنية ، الا انه ركز بصورة اساسية على الصناعات الحربية وخاصة السفن والمدافع والاسلحة الصغيرة ، وصناعة قطع الغيار - وكانت الصناعات الحديثة ملكا للدولة - (راسمالية الدولة) ، وقد حقق هذا النظام الضرر بالصناعات الصغيرة وذلك لاحتكار الدولة المواد الخام واتباع نظام لبيع المادة المصنوعة لتحقيق ارباحا مناسبة لاصحابها .

شهدت مصر خلال تلك الفترة تقدما اقتصاديا كبيرا شمل كل الانشطة الاقتصادية . كما امتد ذلك التقدم الى القطاعات الخدمية المختلفة كالدفاع والامن والتعليم والصحة وغيرها ، حيث عمد محمد على الكبير الى سياسة الاستغناء عن الصناعات الاجنبية فأقام الصناعات الوطنية التى كان الهدف منها أساسا سد الاحتياجات المختلفة للقوات المسلحة ، وعمد الى نشر الامن فى كل ربوع مصر فنشطت الحركة التجارية . ولقد قَام النظام الاقتصادى فى تلك الفترة على أساس نظام رأسمالية الدولة ، حيث كانت الدولة هى المالكه لكافة الانشطة الاقتصادية وانحسر بذلك دور القطاع الخاص . ولكن تأمر الدول المهيمنة على العالم فى ذلك الوقت لم يكن يسمح للاقتصاد المصرى بالانطلاق ولمصر ان تظل دولة مستقلة ، فأستطاعت انجلترا أن تفرض على مصر فى عام ١٨٤١ المعاهدة التى وقعت مع الدولة العثمانية عام ١٨٣٨ والتى بمقتضاها فتح الباب على مصراعيه للتجارة الانجليزية والمنتجات الانجليزية لاغراق السوق المصرية وتقييد تقدمها وتطورها والقضاء على صناعاتها الوطنية ، وهو ما حدث بالفعل ، وضاعت بذلك جهود حوالى نصف قرن من التنمية ، وخسر الاقتصاد المصرى معها ما انفق عليها واستخدمتها من موارد .

وهكذا فى ظل ذلك النظام كان للموازنة العامة للدولة الدور المالى الاساسى الشامل فى كل المجالات الاقتصادية والخدمية ومشروعات البنية الاساسية وغيرها ، وكانت هى أداة الدولة لتنفيذ خططها وبرامجها فى مختلف المجالات .

١ - ٣ سياسة الباب المفتوح والنظام الاقتصادى المقيّد :

منذ نهاية حكم محمد على وحتى نهاية الحرب العالمية الاولى فقد فرض الاحتلال على مصر التخصّص فى النشاط الزراعى ، وكان الاعتماد شبه تام على المنتجات الصناعية الأجنبية لسد احتياجات السوق المصرية ، وحال الاحتلال كذلك دون احياء نهضة مصر الصناعية مرة اخرى ، وانحسر دور الدولة فى الحياة الاقتصادية ، واختفى نظام راسمالية الدولة وازداد دور الافراد فى النشاط الاقتصادى ، واصبح الوجه الغالب للملكية هو القطاع الخاص، حيث نشأ نظام الملكية الخاصة للاراضى واتجه الاقتصاد الى الاعتماد على الزراعة فقط وخاصة القطن ، واهتم الانجليز بعد الاحتلال بتطوير البنية الاساسية خاصة مشروعات النقل النهري والبحرى والسكة الحديد وذلك بغرض نقل محصول القطن وتجميعه من داخل البلاد الى الموانىء والاسواق العالمية . وقد قام رأس المال الاجنبى بتأسيس البنوك والشركات التجارية وقدموا التسهيلات المالية ، كما سيطروا على عملية تنظيم تجارة القطن بما فى ذلك اقامة البورصة بالاسكندرية ، وكان كبار ملاك الاراضى والتجار ورجال البنوك والسماصرة ووكلاؤهم يقيمون بالمدن الكبرى خاصة القاهرة والاسكندرية ، مما حفز المشروعات الأجنبية الخاصة فى مجال البنية الاساسية والمرافق العامة ، وانشاء شركات الرهون والاراضى والبناء ، لم يكن هناك استثمار مباشر فى الزراعة او الصناعة من قبل الدولة الا فى فترة حكم الخديوى اسماعيل (١٨٦٣ - ١٨٧٩) بعدها فرض الانجليز رسم انتاج قدره ٨ ٪ على الانتاج المحلى من المنسوجات ، وهو يعادل الرسوم الجمركية على المنسوجات المستوردة فى ذلك الوقت . لقد وضع الانجليز ما امكنهم من صعوبات فى مواجهة صناعات الغزل والنسيج المحلية حتى تنمو الواردات المصرية منها وهو ما يمكن ان يسمى (بسياسة الباب المفتوح والنظام الاقتصادى المقيّد) .

وهكذا تحول الاقتصاد المصرى من النقيض الى النقيض وفرض على مصر نظاما اقتصاديا مقيدا بالتركيز والتخصى فى النشاط الزراعى مع تطبيق سياسة الباب المفتوح امام الواردات الاجنبية ، الامر الذى ادى الى تحول الاقتصاد المصرى لاقتصاد تابع . ولقد اظهرت هذه السياسة خلال فترة الحرب العالمية الاولى صعوبة وخفايا الاعتماد على التخصى فى الانتاج الزراعى ، حيث حالت الحرب دون تصدير المنتجات الزراعيه المصرية من جهة والحصول على احتياجات مصر من المنتجات الصناعيه من جهة اخرى .

ولقد حاول الخديوى اسماعيل فى بداية هذه الفترة النهوض بمصر واعادة تصنيعها ، ولكن السدول الاجنبية وخاصة انجلترا حاربت ذلك الاتجاه بشدة وعملت بالتعاون مع الدول الاخرى على اغراق مصر بالديون ، وقد ساعد على ذلك البذخ والاسراف الذى اتصف به احفاد محمد على من بعده ، وكذلك اقامتهم لبعثات المشروعات العامة التى استنزفت الكثير من الموارد كما هو الحال بالنسبة لحفر قناة السويس .

ولقد قدر الدين العام فى عام ١٨٨٠ بنحو ٩٨ر٤ مليون جنيه ارتفع الى نحو ١١٦ر٤ مليون جنيه فى عام ١٩٠٠ ، وقد كانت المدفوعات الخارجية لحساب الدين العام (وهى الفائدة ، وصافى اقساط استهلاك القروض الجديدة ، والدفعات السنوية عن بعض القروض) مضافا اليها الجزية الالبانية التى كانت مصر تدفعها للسلطان العثمانى ، قد استنفذت مبلغا سنويا بلغ نحو ٥ مليون جنيه فى السنوات السابقة للحرب العالمية الاولى وذلك كما يتضح من الجدول رقم (١) والذى يمكن منه مقارنة المبالغ المشار اليها مع عائدات التصدير وايرادات الحكومة . وفى عام ١٩١٤ قدرت السنوات التى يمتلكها الاجانب فى الدين المصرى بالعام بنحو ٨٥٧ مليون انخفضت الى نحو ٣٩ مليون جنيه عام ١٩٣٤ ، كما دفعت مصر لدائنيها الاجانب نحو ٤٣ مليون جنيه اما باستهلاك الدين العام او باعادة شراء سندات ، اى ان مصر قد استخدمت الفوائض المالية التى تراكت لديها اثناء سنوات الحرب العالمية الاولى لسداد الدين .

جدول رقم (١)

المدفوعات الخارجية لحساب الدين العام والجزيه ، وعائدات
التصدير والايارد العام فى الفترات مــــن
(١٨٨٤ - ١٩١٤)

(القيمة بالالف جنيه)

متوسط الفترة	اجمالى مدفوعات للخارج	عوائد التصدير	ايرادات الحكومة	نسبة المدفوعات الى عوائد التصدير	نسبة المدفوعات الى ايرادات الحكومة
١٨٨٤ - ١٨٩٢	٤ر٦	١٢ر١	١١ر٣	%٣٨	%٤١
١٨٩٣ - ١٨٩٧	٥	١٢ر٩	١٠ر٩	%٣٩	%٤٦
١٨٩٨ - ١٩٠٢	٤ر٤	١٦ر١	١٢ر٥	%٢٧	%٣٥
١٩٠٣ - ١٩٠٧	٥ر٥	٢٣ر١	١٥ر٧	%٢٤	%٣٤
١٩٠٨ - ١٩١٤	٤ر٢	٢٨ر٣	١٦ر٧	%٢٥	%٢٥

المصدر : روبرت مايو ، ترجمة صليب بطرس " الاقتصاد المصرى ٥٢ - ١٩٧٢ " الهيئة المصرية العامة للكتاب القاهرة ١٩٧٦ .

وهناك ادلة تاريخية تؤكد ان مصر لم تحصل الا على اقل من نحو ٢٠ ٪ فقط من الديون التي كانت مسئولة عنها قانونا ، حيث كانت البنوك الاجنبية تحمل وزارة المالية المصرية بقيمة اصل القروض بينما لا تتسلم الا المبالغ التي يتم جمعها عن طريق الاكتتاب العام ، وقد كان الوسطاء يحصلون على عمولات مبالغ فيها ، وكان يجرى اصدار بعض القروض بخضم مرتفع ، فضلا عن دفع الجزء الآخر بواسطة سندات على الخزنة العامة بقيمة متدنية . وهذه المبالغ في مجملها قد اعتبرت ايرادات عامة يفترض ان الدولة قد استخدمتها في اغراض الاستثمار ، وهذا افتراض ذهب اليه مايرو بهدف محاولة حساب معدل العائد على الاستثمار ، ولكن من المشكوك فيه ان يكون عدد من مشروعات الاستثمار قد حقق نجاحا يؤدي الى سداد الدين الخارجى الذى كان الذريعة الاولى للاحتلال البريطانى (١٨٨٢) .

ولقد كان تمويل الدين العام ليس فقط برأس المال الاجنبى بل ايضا عن طريق الاستثمار الخاص ، وتقدر صافى الاموال الواردة لحساب القطاع الخاص خلال الفترة (١٨٨٤ - ١٩١٤) بنحو ٣٥ مليون جنيه ، وبينما بلغ صافى التدفق المالى للبلاد نحو ١١١ مليون جنيه فى الفترة ذاتها ، الا ان تكاليف انشاء قناطر اسوان التى اقيمت فى الفترة (١٨٩٨ - ١٩٠٢) لم يتجاوز ٣ مليون جنيه . وكانت تعتبر فى ذلك الوقت اهم بند من بنود الاستثمار العام . وهكذا وقع الاقتصاد المصرى فى فخ المديونية الخارجية مع السنوات الاخيرة من القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين ، وخسرت مصر ايضا منافع التصدير ، واستمر تحويل الموارد الى الخارج بعد الحرب العالمية الثانية لسداد فوائد واقساط الديون العامة والخاصة ، بينما كانت احتياجات سكان مصر آخذة فى الزيادة بما انعكس على احوال الفلاحين وادى الى نقص فرص العمل التى اصبحت تمثل سمة دائمة من سمات الاقتصاد المصرى ، لقد كانت الحكومات المصرية تعمل فى ظل قيود مالية شديدة تبعا للامتيازات الاجنبية التى منعتها من فرض الضرائب على الجاليات الاجنبية الغنية ، ومنعتها من فرض تعريفات جمركية ولم تتوفر المتغيرات اللازمة لتمويل الاقتصاد المصرى القائم على التصدير الى اقتصادنا على حديث ومتنوع ، بل ان ما حدث كان هو العكس .

وهكذا فى ظل هذا النظام فقد اقتصر دور الموازنة العامة للدولة على سداد اعباء الديون الاجنبية ، تمويل الخدمات الاساسية والمتمثلة فى الدفاع والامن والعدالة والشئون السياسية وكذلك تمويل بعض الانشطة الخدمية كالتعليم والصحة وغيرها ، وانعدم دورها فى رسم وتخطيط السياسة المالية للدولة .

١ - ٤ : نشأة الرأسمالية الوطنية والاتجاه نحو التصنيع :

وبانتهاء الحرب العالمية الاولى أدرك المصريون اهمية اقامة صناعة وطنية بصرية ، وبدأت الرأسمالية الوطنية فى العمل على اقامة الصناعات الحديثة ، كما اهتمت الحكومة من جانبها بتشجيع مبادرات المواطنين ، وقامت بانشاء لجنة للصناعة ، ولقد أسفر هذا الاتجاه القومى الجارف الى أن نجح طلعت حرب فى اقامة أول بنك مصرى وطنى جعل فى مقدمة اهدافه الاستثمار فى القطاع الصناعى ، ولقد نجح البنك فى وضع بذور نهضة صناعية على مدى نحو ثلاثة عقود من الزمن ، ولقد ساعدت الحرب العالمية الثانية على تشجيع هذا الاتجاه ، حيث شجع الاحتلال ذاته توسع الصناعات الوطنية وذلك لسد احتياجات قواته المسلحة من المنتجات الصناعية أثناء الحرب ، كما عملت الحكومة المصرية على تشجيع الرأسمالية الوطنية فى السيطرة على مقدرات البلاد فأصدرت قوانين التصدير عام ١٩٤٧ التى حددت نصيب المصريين فى رؤوس اموال الشركات المساهمة بنسبة ٥١٪ كحد أدنى ، كما شجعت دخول المصريين فى النشاط الصناعى سواء كملاك أو عاملين للاتجاه نحو السيطرة على الاقتصاد القومى بدلا من الاجانب .

من جهة اخرى فقد اخذ القطن المصرى يستعيد مكانته العالمية بعد الحرب بالتدريج حتى وصل الى أرقام قياسية فى عام ١٩٥٢ محققا عشرة ملايين قنطار لأول مرة فى تاريخ مصر ، كما حدث ...و كبير فى انتاج حاصلات أخرى هامه كالقمح والذرة والبرسيم ... وغيرها . ومع النمو فى القطاع الزراعى اخذت الصناعة فى النمو حيث اعتبر عام ١٩٣٠ بمثابة نقطة تحول فى مجال النمو الصناعى اذ تمكنت مصر لأول مرة من اقامة حواجز جمركية لحماية صناعاتها المحلية .

وهكذا ظهرت الرأسمالية الوطنية وبدأت تؤدي دورها في تنمية الاقتصاد المصري وخاصة في القطاع الصناعي حتى ما قبل ثورة يوليو ١٩٥٢ ، واستمرت تؤدي دورها حتى نهاية الخمسينات . ويمكن أجمالاً أهم سمات الاقتصاد المصري في هذه الفترة فيما يلي (١) :

(١) قامت السياسة الاقتصادية للدولة على اعتبار النظام الرأسمالي هو النظام الاقتصادي لمصر ، أى اعتبار القطاع الخاص والمبادرة الفردية الآداة الرئيسية للنشاط الاقتصادي .

(٢) قطاع الزراعة هو القطاع المسيطر على النشاط الاقتصادي .

(٣) زيادة الأهمية النسبية للصناعات الحديثة في الاقتصاد المصري باستمرار الدولة في دعم وتشجيع محاولة بنسك مصر الرائدة : تصنيع مصر .

(٤) ظهور طبقة من الرأسماليين الوطنيين الذين حلوا محل الأجانب الذين تركوا مصر بسبب الحرب .

وفى ظل هذا النظام تقلص دور الموازنة العامة للدولة أكثر وأكثر وأقتصر دورها على تغطية الانفاق الحكومي الخاص بالوظائف الأساسية للدولة والخدمات التي تضطلع بتقديمها للمواطنين .

١ - ٥ : النظام الاشتراكي والتخطيط المركزي (١٩٦١ - ١٩٧٤) :

ومع بداية الستينيات حدث تحول جذري شامل في النظام الاقتصادي المصري ، حيث تحولت الحكومة الى الأخذ بالتخطيط المركزي والسيطرة على وسائل الإنتاج ، توالى مسلسل التأميم والمصادرة والاستيلاء فـ مختلف القطاعات وخاصة قطاعي الصناعة والمال ، فتم تأميم البنوك وشركات التأمين والشركات الصناعية ، وتم تحديد الحد الأقصى لملكية المواطن في رأس مال هذه الشركات ، وفى غضون أربع سنوات كانت الحكومة قد امتلكت النصيب الأكبر من قطاعات الصناعة والمال والنقل والتجارة ، وركزت الحكومة اهتمامها على القطاع الصناعي كأساس لتحقيق التنمية ولاثبات بطلان دعوى الاحتلال البريطاني بأن مصر بلد زراعى فقط وليست بلداً صناعياً .

(١) مجلس الشورى (إدارة التنمية في الاقتصاد المصري) - مرجع سابق .

ومما لاشك فيه أن تملك الدولة لبعض المنشآت الاقتصادية سواء في مجال الصناعات الاستراتيجية أو التعدينية أو حتى الصناعات التحويلية قد يكون أمرا تستوجبه المصلحة العامة أو ان يكون أحد متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، ولكن ذلك يجب أن يكون مشروطا بـ :

× أن تقوم الدولة بأقامة وتأسيس ما تتطلبه التنمية من مشروعات وصناعات وألا يتم ذلك من خلال عمليات التأميم والمصادرة والاستيلاء وغيرها ، لما لذلك من آثار سلبية على مساهمة الاستثمار الخاص في عملية التنمية وانعدام مناخ الأمان سواء بالنسبة للمواطنين أو الاجانب على السواء وما يتبع ذلك من هروب رؤوس الاموال للخارج وانتشار ظاهرة الاكتناز ومن ثم زيادة الضغط على الموازنة العامة للدولة .

× أن يتم الفصل التام بين ملكية الدولة لهذه المنشآت وادارتها بحيث تتم الادارة بطريقة اقتصادية سليمة ، وبعيدا عن القرارات والامام السيادية للدولة .

× ألا يمنع المواطنين من تملك وإدارة أنشطة اقتصادية مماثلة للأنشطة التي تزاولها الدولة حتى ولو كانت صناعات استراتيجية كصناعة الأسلحة ، طالما أن عملية تسويقها وبيعها تتم وفق السياسة العامة للدولة وتحت رقابتها ، ذلك ان تخلى مصر عن أن تكون دولة منتجة للسلاح كان واحدا من اهم العوامل السلبية التي كان لها تأثيرها الشديد على الاقتصاد القومى وانخفاض سعر الجنيه في مواجهة العملات الاجنبية .

ولقد قيل ويقال الكثير من المبررات لعملية التحول الحاد والمفاجيء في النظام الاقتصادى فى مصر خلال النصف الاول من عقد الستينيات بالاتجاه نحو النظام الاشتراكى والتخطيط المركزى وسيطرة القطاع العام ، وفى مقدمة هذه المبررات ان الدولة قد لجأت لهذا النظام بعد ما أحجم القطاع الخاص عن تمويل خطط وبرامج التنمية وخاصة فى القطاع الصناعى ، وحتى ان صح ذلك فهو مبررا واهيا لذلك التحول الحاد فى النظام الاقتصادى ، فقد كان هناك اكثر من بديل لجذب الاستثمارات الخاصة للمشاركة الفعالة والايجابية فى تمويل خطط التنمية ، كخلق المناخ الآمن لهذه الاستثمارات وتوفير الضمانات اللازمة لها ، وتقديم الحوافز المشجعة للاستثمار . . . الى غير ذلك، وكذلك كان فى الامكان زيادة الإيرادات العامة او الحد من الانفاق العام وخاصة الانفاق الخارجى، الذى أرقق الشعب المصرى ارهاقا شديدا خلال تلك الفترة وسوف تستمر آثاره لسنوات طويلة فى المستقبل ، ويمكن القول بأن ذلك

القرار كان قرارا سياسيا ولم يكن بأى حال من الاحوال اقتصاديا مدروس الابعاد .

ولقد اعقب عملية التأميم التركيز الكبير على قطاع الصناعة ليكون القطاع الرائد فى عملية التنمية ، ولكن ترتب على ذلك اهمال قطاع الزراعة حتى أن مصر تحولت من بلد مصدر للكثير من المحاصيل والمنتجات الزراعيــــــــــــة الغذائية كالحبوب (بما فيها القمح) والفواكه والخضروات والحيوانات الحية واللحوم وغيرها خلال الاربعينيات واولئ الخمسينيات الى دولة مستوردة منذ الستينيات للكثير مما كانت تصدره ، ويعنى ذلك أن متوسط معدل الزيادة السنوى فى الحاصلات الزراعيــــــــة الغذائية كان أقل من معدل نمو السكان الذى تراوح ما بين ٢ ٪ ، ٨ ر ٢ ٪ سنويا ، خاصة وان الاستهلاك من السلع الغذائية ليس من المرونة بمكان ، بل لقد تزايدت الواردات من الغذاء بشكل كبير من عام لآخر ، وهكذا أصبح الشعب المصرى لايمك قوت يومه ومن ثم لم يعد يملك قراره ، ولقد كان لذلك ومايزال آثاره السلبية على الموازنة العامة للدولة ، وهو ما قد يمتد لسنوات عديدة فى المستقبل ، مع أنه كان من الممكن تنمية قطاع الزراعة جنبا الى جنب مع اقامة صناعة وطنية متطورة .

ولقد كان من اهم سمات النظام الاشتراكى والتخطيط المركزى التدخل الكبير للدولة فى مختلف المجالات الاقتصادية (باستثناء قطاع الزراعة الذى اعتمد بصورة اكبر على الافراد) ، وطغت الوظيفة الاقتصادية للدولة على وظائفها الأساسية ، وكان لذلك تأثيره على الموازنة العامة للدولة ، حيث ازداد الانفاق الحكومى زيادة كبيرة وسعت الحكومة الى تمويل ذلك الانفاق بكل الطرق والوسائل سواء بضرئ ضرائب جديدة او الاقتراض او غير ذلك ، وكذلك فقد ادت السياسة الخارجية لمصر التى تمثلت فى محاربة الاستعمار فى المنطقة العربية بوجه خاص وفى أفريقيا وآسيا بوجه عام ، ومساندة كافة حركات التحرر ، وقيادة حركة عدم الانحياز الى زيادة الانفاق الحكومى بشكل كبير ، وفى ضوء كل ذلك فقد أصبحت الوظيفة الرئيسية للموازنة العامة للدولة تحقيق التناسق بين سياسات الحكومة المختلفة فى مجالات : الاستثمار ، العمالة والاجور ، الحوافز والدعم ، السياسة الخارجية والتسلح .

وبعد حرب يونيو ١٩٦٧ ازداد الوضع سوء حيث انخفضت موارد الموازنة العامة للدولة باغلاق قناة السويس وفقدان البترول والثروة المعدنية فى سيناء وانخفاض عوائد السياحة ، فى الوقت الذى استمر فيه الانفاق العام فى التزايد وخاصة لتمويل الاحتياجات من السلاح وحرب الاستنزاف ومحاولة المحافظة على ما تحقق من مشروعات ولم يكن أمام الحكومة سوى زيادة حصيلة الضرائب .

وعلى الرغم مما قيل او يقال عن المزايا التي تحققت فى ظل ذلك النظام او العيوب والانتقاصات الى ترتبت عليه ، فان آثاره السلبية على سلوكيات العمل والانتاج واخلاقيات افراد الشعب المصرى وما ادنى اليه من خلـسق روح اللامبالاه وعدم الانتماء وغيرها من الآثار السلبية الطويلة الأجل والتي يمكن أن تمتد آثارها لعشرات السنين فى المستقبل ، ولعل واحدة من العيوب الخفية التى لم يكن من السهل ادراكها لذلك التحول الاقتصادى الحاد انه قد أدى الى اختفاء طبقة رجال الاعمال فى مصر بعد عمليات التأميم الواسعة فى بداية الستينيات ، فإدارة الاعمال ليست مجرد علم يدرس ولكنها بالاضافة الى ذلك وقبله فن وخبرة ودراية ثورث ، وفى ظل ظروف التأميم لم ينقلها جيل رجال الاعمال الذى تربى فى مصر منذ ما بعد الحرب العالمية الاولى الى جيل جديد ، واندثر الجيل القديم واختفى فجأة بموجب قوانين التأميم ، وضاعت تماما هذه الثروة الغالية النادرة دون أن ينتبه أحد لذلك . وهكذا عندما اعلنت سياسة الانفتاح الاقتصادى فى السبعينيات لم يكن هناك رجال الاعمال الواعيين ذوى الخبرة والمعرفة ، وظهرت فئات طفيلية عديدة من مدعى الخبرة والمعرفة فأقاموا الكثير من المشروعات التى لم يدم بقاؤها الا لسنوات قليلة وضاعت معها الاموال الطائلة ، وانتشر الفساد المالى وسلبت أموال طائلة من البنوك الخاصة والعامة على حد سواء .

ومع نهاية الستينيات وخلال اوائل السبعينيات كان الاقتصاد المصرى يعاني من مجموعة ضخمة من الصعوبات التى أصبحت بدورها مبررا قويا من وجهة نظر الحكومة لتغيير النظام الاقتصادى ككل ، فقد ازداد وتضخم العجز فى الميزان التجارى من عام لآخر وفشلت محاولات الكثير من الحكومات فى اصلاحه ، وادى ذلك بدوره الى عجز فى ميزان المدفوعات ، ومع كل هذا وقبله العجز الشديد المتواصل فى الموازنة العامة للدولة واعتماد الحكومة على الاستمرار فى التمويل بالعجز ، وتضاعفت المديونية الخارجية على مصر وأخذ سعر العملة فى الانخفاض ، بالاضافة الى العديد من المشاكل الاخرى .

وهكذا فان تغيير النظام الاقتصادى قد أدى الى عرقلة التنمية الاقتصادية والى تحمل المجتمع بخسائر طائلة فى كل مرة يتم التغيير فيها ، واكثر ما يخشى منه ان يتغير النظام الاقتصادى فى المستقبل مرة بعد مرة ، لقد كانت عملية التغيير فى كل مرة تجد لها مؤيدين بلا حدود ، وهو ما يمكن ان يحدث فى المستقبل لمرات عديدة .

ومن ثم فإن عملية تغيير النظام الاقتصادى يجب أن تنم فى أضيق الحدود وفى اطار قواعد عملية مدروسة بصورة جيدة ومعلنة وواضحة ، وان تتم بصورة تدريجية وأن تتم بقرارات سياسية انفعالية او تحت وطأة ضغوط ومؤامرات دولية لعرقلة التقدم الاقتصادى فى مصر ، وهو ما يرجى ان يتحقق فى عملية التحول الجارية السى نظام السوق وفى ظل سياسة الاصلاح الاقتصادى ، حتى يتم ذلك التحول بأدنى خسارة اقتصادية ممكنة ، والا يكون فقدان القطاع العام او انهياره ثمنا لذلك التحول ، أو ان نعود مرة اخرى الى سيطرة القوى الاجنبية على الانشطة الاقتصادية الحاكمة والاساسية فى مصر كالقطاع المالى وقطاع الصناعة ، وتعود مقدرات الشعب المصرى مرة أخرى فى قبضة الأجانب وهكذا نظل ندور فى حلقة مفرغة لا نستطيع الخروج منها ، وتظل مصر واحدة من دول العالم الثالث الى مالا نهاية .

٦-١ : سياسة الانفتاح الاقتصادى ونمو المشروع الخاى :

بدأت سياسة الانفتاح الاقتصادى فى مصر فى أعقاب حرب أكتوبر ١٩٧٣ (١٩٧٤ - ١٩٨١) وهى جزء من مرحلة حكم الرئيس الراحل أنور السادات التى تميزت بأنعدام التخطيط الشامل . ولقد بدأت السلطة السياسية منذ عام ١٩٧٤ فى فتح الباب على أوسع ما يكون امام نمو المشروع الراسمالى الخاص المحلى والعالمى فى مصر فيما عرف بسياسة الانفتاح وصدر فى هذا الشأن عدد من القوانين استهدفت تحقيق التحول فى مسار السياسة الاقتصادية فى مصر كما يلى (١) :

- فتح باب الاقتصاد المصرى لرأس المال العربى والاجنبى فى شكل استثمار مباشر فى كل المجالات تقريباً .
- توظيف رأس المال العربى والاجنبى مع رأس المال المصرى العام او الخاص مع تقرير انفراد رأس المال العربى والاجنبى فى مجالات بنوك الاستثمار وبنوك الاعمال التى يقتصر نشاطها على العمليات التى تتم بالعملات الحرة متى كانت فروع مؤسسات مركزها فى الخارج ، وجواز انفراد رأس المال العربى و الاجنبى فى المجالات المحددة وبصرف النظر عن الطبيعة القانونية للاموال الوطنية المساهمة فى الشركات المنتفعة بأحكام القانون المشار اليه تعتبر هذه الشركات من شركات القطاع الخاص .

(١) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ المعدل بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٧ .

- عدم جواز تأميم المشروعات او مصادرتها .
- اعفاء الارباح التى تحققها المشروعات التى تنشأ طبقا للقانون المشار اليه من الضريبة على ايرادات القيم المنقولة وملحقاتها ومن الضريبة على الارباح التجارية والصناعية وملحقاتها ومن الضريبة العامة على الابراد ، وذلك لمدة خمس سنوات ، وكانت الاعفاءات بالنسبة لمشروعات التعمير وإنشاء المدن الجديدة واستصلاح الاراضى لمدة عشرين سنوات ويجوز مدها الى خمسة عشر عاما . واعفاء كافة عناصر الاصول الرأسمالية من الضرائب والرسوم الجبرية . . وغيرها بقرار جمهورى .

وفى سبيل تدعيم سياسة الانفتاح الاقتصادى ونمو المشروع الخاص صدر القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٥ بشأن نشاط التجارة الخارجية ، ونص على حرية الاستيراد للقطاع الخاص كما كان الحال للقطاع العام فى ذلك الوقت ، وكذلك بالنسبة للتصدير .

وفى اطار تقييم اثر سياسة الانفتاح على الاقتصاد المصرى اشارت بعض الدراسات والتقارير (١) الى ان النمو كان فى صالح القطاعات غير الانتاجية اكثر مما كان فى صالح القطاعات الانتاجية ، وان سياسة الانفتاح كانت قد ساهمت فى تشغيل عدد من العاملين لكنه ليس كبيرا . كما ان استجابة رأس المال الاجنبى كانت قليلة وغير مقترنة بتكنولوجيا عالية . واتجه بعضها الى مجالات الصناعات الاستهلاكية اساسا الى جانب مجالات اخرى مثل استخراج البترول وصناعات الاسمنت وسكر البنجر . وقد تركزت بعض الاستثمارات الاخرى فى اتجاه زيادة عدد المنشآت المالية بشتى انواعها والتى تخدم بالدرجة الاولى تمويل نشاط التجارة الخارجية ، ولم تسهم كما كان مستهدفا فى تمويل الاستثمار عن طريق الاشتراك فى رأس المال او الاقراض ، ومن ثم تزايد الاعتماد على العالم الخارجى فى تلبية احتياجات مصر من السلع الاستهلاكية والوسيطة والاستثمارية . وأدى ذلك الى زيادة المديونية الخارجية لمصر من نحو ١٧ مليار دولار فى عام ١٩٧١ الى نحو ١٨٦ مليار دولار فى عام ١٩٨٢ . وتشير احدى الدراسات الى أن رؤوس الاموال الاجنبية التى تدفقت على مصر قد تجاوزت ضعف احتياجات البلاد منها لاحداث معدل مناسب للتنمية الاقتصادية حيث يتبين من الجدول رقم (٢) ان نسبة تغطية التدفقات من رأس المال الاجنبى قد ارتفعت من نحو ١٤ كم توسط للفترة ١٩٧٤/٧٠ الى نحو ١٧ كم توسط للفترة ١٩٧٩/٧٥ ثم الى ٢٩ كم توسط للفترة ١٩٨٤/٨٠ .

(١) د . فتحى خليل الخضراوى ، ايدىولوجية التنمية ومشاكل التكوين الرأسمالى فى مصر ، معهد التخطيط القومى ، مذكرة خارجية رقم ١٤٤٣ ، القاهرة ١٩٨٧ .

تدفقات رأس المال الاجنبي وأحتياجات الاقتصاد المصرى بالمليون جنيه—

— ۱۷ —

مذكرة رقم ١٤٤٣ ، القاهرة ١٩٨٧ .

وبرغم تميز فترة السبعينات بالنشاط التجارى الخارجى لمصر ، الا ان تضارب سياسات التجارة الخارجية ذاتها خلال نفس الفترة قد ساهم فى استمرار شروط التبادل التجارى لغير صالح مصر (١) ، ففى أوائل السبعينات انشأت " لجان البت" للبت فى صفقات الاستيراد والتصدير وفقا لاحتياجات السوق ولتشجيع دور القطاع الخاص فى التجارة الخارجية (٢) ، وبالفعل نشطت حركة الواردات بعد اطلاق حرية الاستيراد بدون تحويل عمله (٣) ثم الغيت المؤسسات والغى التخصى السلعى والجغرافى (٤) .

وشهدت تلك الفترة تطورا كبيرا فى النظام المؤسسى والتشريعى للتجارة الخارجية ، وانشأت لاول مره وزارة للتجارة الخارجية (٥) وكان قبل ذلك بفترة وجيزة قد صدر قرار انشاء المجلس الاعلى للتجارة الخارجية (٦) . ثم أضيفت التجارة الداخلية الى وزارة التجارة الخارجية (٧) ، ثم الغيت وزارة التجارة الخارجية (٨) وتحولت الى قطاع بوزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية ، ثم اضيف لها التعاون الدولى عام ١٩٨٠ ، وبالتوازي مع هذه التغيرات والتعديلات السريعة فى مسار سياسات التجارة الخارجية انشئت "السوق الموازيه" (٩) لتشجيع المستوردين ومنح حرية للتصرف فى حصيلة المصادرات للأفراد والهيئات .

-
- (١) محمد نصر فريد ، اقتصاد الغذاء فى مصر ، رسالة دكتوراه ، جامعة الزقازيق ١٩٩٠ ص ٧٤ .
 - (٢) القرار الوزارى رقم ٧٤٣ لعام ١٩٧٣ ، والقرار الوزارى رقم ٣٣٨ لعام ١٩٧٤ .
 - (٣) القانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٧٤ .
 - (٤) القرار الوزارى رقم ١١١ لعام ١٩٧٥ .
 - (٥) القرار الجمهورى رقم ٦١٠ لعام ١٩٧٤ .
 - (٦) القرار الجمهورى رقم ٣٩٩ لعام ١٩٧٤ .
 - (٧) التشكيل الوزارى فى ابريل ١٩٧٥ .
 - (٨) التشكيل الوزارى فى ١٩٧٨ .
 - (٩) القرار ٤٧٧ لعام ١٩٧٣ ، ثم تطورت هيكلية بناء على القرار ٧٣ لعام ١٩٧٤ .

لقد تضافرت كل العوامل السياسية والاقتصادية وشاركت في الوضع الراهن للاقتصاد المصرى ، ففى مجال واحد فقط وهو التجارة الخارجية اتضح ان ادوات تنفيذ السياسة فى حد ذاتها كانت متضاربة كما تبين من العرض السابق ، وكان ذلك فى فترة التحول من السيطرة الكاملة للدولة الى اقتصاديات السوق .

وفى مجال تقييم اثر سياسة الانفتاح على نمو القطاع الزراعى فقد اشارت بعض الدراسات (١) الى ان مشكلة الفجوة الغذائية قد برزت بصورة حادة خلال فترة الانفتاح الاقتصادى . وان مصر كانت تستورد من بعض السلع مثل القمح مايقرب من ثلاثة ارباع احتياجاتها ، وبصفة عامة كانت نسبة واردات الغذاء فقط الى جملة الصادرات الزراعية تمثل نحو ٣٥ ٪ فى بداية السبعينات ، وارتفعت لتصل الى ٣٤٣ ٪ فى عام ١٩٨٢ لقد دفعت سياسة الباب المفتوح الى نمو متزايد لدى طموحات الافراد فى مجال الاستيراد لتحقيق ارباح كبيرة وسريعة . وقد انعكس ذلك فى اتجاه تقوية زيادة التفاوت فى توزيع الدخل وميل الراسمالية المحلية الى الانشطة التجارية وخاصة الغذائية وعزوفها عن مجال الانتاج من جهة اخرى .

وقد بينت بعض الدراسات ان الامتيازات التى حصل عليها المشروع الخاص فى فترة الانفتاح قد اتاحت الفرصة امام من يملكون عناصر الانتاج الى الحصول على ارباح كبيرة معفاة من الضرائب ، وان هناك انخفاضا ملحوظا قد طرأ على نسبة الاجور الى الدخل المحلى الاجمالى فى السنوات بعد عام ١٩٧٤ . وهذا يعنى انه قد حدث ارتفاع فى نسبة الارباح والفوائد والايجارات الى الدخل المحلى . ومن ثم حدث اختلالا فى توزيع الدخل فى المجتمع لصالح الطبقات الميسورة وازداد تدهور المستوى المعيشى لكاسى الاجور مقارنة بكاسى الارباح من المشروعات الانتاجية والخدمية . مع الاخذ فى الاعتبار ارتفاع المستوى العام للأسعار وموجه التضخم العالىة التى صاحبت تلك الفترة .

(١) محمد نصر فريد ، اقتصاد الغذاء فى مصر ، مرجع سابق ص ٧١ - ٧١ .
- د . جمال حمدان ، شخصية مصر ، دراسة فى عبقرية المكان ، الجزء الثالث ، عالم الكتب ، القاهرة ، ١٩٨٤ .
- د . احمد فارس ، السلطة السياسية والتنمية منذ ١٨٠٥ وحتى الان ، مرجع سابق

بالإضافة الى ماسبق فقد اشتدت منافسة السلع الاجنبية المستوردة للمنتجات المصرية الأمر الذى أدى الى:

- تزايد المخزون الراكد لدى الشركات من عام لآخر .
- تعطل الطاقات الانتاجية والتوقف الجزئى للكثير من المنشآت الانتاجية وخاصة فى قطاع الصناعة .
- اتجاه شركات ووحدات القطاع العام الى الاقتراض من البنوك والسحب على المكشوف بمعدلات كبيرة .

وقد أدى كل ذلك الى ظهور ما أصبح يعرف اليوم بالشركات المتعثرة ، وشكلت الكثير من اللجان لمعالجة هذه المشكلة ، وانقاذ هذه الشركات من عثرتها ، ولم يقتصر الأمر على منشآت القطاع العام وحده بل امتدت هذه الآثار الى الكثير من المنشآت الخاصة الوليدة خلال هذه الفترة .

وخلال نفس الفترة استمر العجز فى الموازنة العامة فى التزايد المضطرد من عام لآخر حتى أصبح أحـد العقبات الأساسية فى تنفيذ برامج وخطط الإصلاح الاقتصادى الذى استهدفته الدولة ، حيث أدت سياسة الاعفاءات - الضريبية والجمركية التى اتبعت الى انخفاض نسبي كبير فى الموارد العامة للدولة ، وضياع هذه الموارد على الموازنة العامة دون فائدة تذكر فى الكثير من الأحيان ، ذلك أن الكثير من المشروعات التى تمتعت بهذه الاعفاءات خلال تلك الفترة كانت تزاوّل أنشطة غير انتاجية ، وتوقف الكثير منها عن مزاولة نشاطه بانتهاء الاعفاءات التى كانت تتمتع بها ، وهكذا صاحب التحول فى النظام الاقتصادى الكثير من السلبيات على الاقتصاد القومى ككل .

١ - ٧ : العودة الى التخطيط واصلاح النظام الاقتصادى

هى الفترة التى بدأت منذ عام ١٩٨٢ وامتدت حتى الان ، وتبنت السلطة السياسية ثلاث خطط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، الاولى تغطى الفترة ١٩٨٢/٨٢ - ١٩٨٧/١٩٨٦ ، والثانية تغطى الفترة ١٩٨٨/٨٧ - ١٩٩٢/٩١ ، والثالثة مازال تحت التنفيذ والمتابعة وتغطى الفترة ١٩٩٣/٩٢ - ١٩٩٧/٩٦ .

اى ان النظام الاقتصادى قد عاد مرة اخرى الى الاعتماد على التخطيط كأداة لتحقيق الاهداف الاقتصادية ، بعد فترة انعدام التخطيط التى سادت فترة الانفتاح الاقتصادى . الا ان النظام الاقتصادى هذه المرة لم يتراجع عن عوامل نمو المشروع الخيـاس ولكن فى ظل بعض الضوابط وفى اطار اهداف خطط التنمية ، وقد اتسمت الخطة الاولى (١٩٨٣/٨٢ - ١٩٨٧/٨٦) بكونها خطة اصلاحية ، استهدفت فى المقام الاول اصلاح الاختلالات الهيكلية ، وتحقيق التوازن بين قطاعات الاقتصاد القومى ، الى جانب التزامها بالخطوط والاهداف

العامّة الاستراتيجية طويلة الامد تمتد الى عام ٢٠٠٢/٢٠٠١ . وتشير بيانات المتابعة لاداء الخطة الى تحقيق معدل نمو سنوى بلغ ٦.٨ ٪ مقابل ٨ ٪ كمعدل مستهدف ، وان معظم الانجاز قد تحقق فى السنوات الاولى ، اى قبل انخفاض الاسعار العالمية للبترول ، وقد حدث تغير فى هيكل الاقتصاد القومى متمثلا فى الاهمية النسبية لمعدلات النمو للقطاعات المختلفة فى نهاية الخطة الاولى ، حيث حقق قطاع الصناعة معدل نمو مرتفع نسبيا بلغ نحو ٩.١ ٪ فى المتوسط سنويا ، أدى الى ارتفاع الاهمية النسبية لقطاع الصناعة الى ١٤.٨ ٪ مقابل ١٣.٣ ٪ فى سنة الاساس ، كما حققت البنية الاساسية معدلات نمو مرتفعة مثل المرافق العامة ١٧.٦ ٪ ، الكهرباء ١٣.٥ ٪ ، النقل والمواصلات والتخزين ٩.٤ ٪ ، وقد ساعد على الاستفادة من استثمارات السنوات السابقة على الخطة الاهتمام بمشروعات الاحلال والتجديد واعادة التأهيل ٢٣.٧ ٪ ، والاستكمال ٦٢.٩ ٪ .

اما الخطة الثانية (١٩٨٨/٨٧ - ١٩٩٢/٩١) فقد استهدفت تحقيق معدل نمو فى الناتج الاجمالى قدره ٥.٨ ٪ فى المتوسط ، وتشير بيانات المتابعة الى ان المتحقق قد بلغ نحو ٥.١ ٪ مسجلا بذلك انخفاض طفيفا عن المعدل المستهدف . وقد اتسمت الخطة بتدعيم نمو دور القطاع الخاص وخاصة بالاستثمارات فى مجالات الاسكان والزراعة والصناعة بنسب تراوحت بين ٩.٧ ٪ الى ٥٢.٥ ٪ من حجم الاستثمارات فى كل قطاع .

كما اهتمت الخطة بمشروعات الاحلال والتجديد والاستكمال ، واستهدفت تخفيض العجز فى الميزان التجارى ، وتحسين معدل النمو فى انتاج بعض الحاصلات الزراعية الرئيسية مثل محاصيل الغذاء بأنواعها المختلفة . كما حرصت الخطة على تحقيق الاكتفاء الذاتى من حديد التسليح والاسمنت والزجاج . وزيادة الطاقة الاستيعابية فى مجالات النقل والمواصلات وكل من قطاعى الصحة والاسكان .

١ - ٨ تحليل أثر سياسة الإصلاح الاقتصادي على الموازنة العامة :

١ - ٨ - ١ الموازنة الجارية :

أولا : الاستخدامات الجارية:

أ - بلغ اجمالي الاستخدامات الجارية في عام ١٩٨٧/٨٦ حوالي ١٣ مليار جنيه ، وعلى الرغم مما يقال عن محاولة خفض الانفاق الحكومي ، وانه قد اخذ في التزايد وبمعدلات كبيرة ، حيث ازداد بانتظام من عام لآخر حتى بلغ حوالي - ٣٣ مليار جنيه في عام ١٩٩٢/٩١ ، أى أن الاستخدامات الجارية قد تضاعفت خلال هذه السنوات الخمس الى حوالي ضعفين ونصف عما كانت عليه عام ١٩٨٧/٨٦ ، وبذلك يكون معدل الزيادة السنوية المركب لها حوالي ٣.٢٠ % سنويا ، ولو افترضنا أن متوسط معدل التضخم السنوى خلال نفس الفترة قد بلغ حوالي ١٢ % سنويا ، فإن ذلك يعنى أن هناك زيادة حقيقية في الانفاق الجارى الحكومي حوالي ٣.٨ % سنويا . ولقد بلغت نسبة الاستخدامات الجارية حوالي ٧٢.٧ % من اجمالي الاستخدامات عام ١٩٨٧/٨٦ ، ولقد أخذت هذه النسبة فى التناقص من عام لآخر حتى بلغت حوالي ٥٩ % فقط من اجمالي الاستخدامات عام ١٩٩٢/٩١ ، وهذا يعكس جانبا من نجاح الدولة فى تحقيق الخفض النسبى للانفاق الجارى مقارنة باجمالى الانفاق العام رغم وجود زيادة حقيقية كبيرة فى ذلك الانفاق ، وتضم الاستخدامات الجارية كل من الاجور والمرتبات والنفقات الجارية والتحويلات الجارية :

ب - ولقد بلغت الاجور والمرتبات حوالي ٣.٧ مليار جنيه عام ١٩٨٧/٨٦ ، وأخذت فى التزايد المنتظم من عام لآخر حتى بلغت حوالي ٨.٤ مليار جنيه عام ١٩٩٢/٩١ ، أى أن الاجور والمرتبات قد تزايدت خلال هذه الفترة حتى بلغت حوالي ٢٢٧ % عما كانت عليه عام ١٩٨٧/٨٦ ، وان معدل الزيادة السنوية المركبة لها قد بلغ نحو ١٨ % سنويا ، ومع هذا فقد انخفض الوزن النسبى للأجور والمرتبات من نحو ٢٠.٤ % عام ١٩٨٧/٨٦ الى نحو ١٥ % فقط من اجمالي الاستخدامات عام ١٩٩٢/٩١ .

ح - بلغت النفقات الجارية والتحويلات الجارية حوالى ٩٤ مليار جنيه عام ١٩٨٧/٨٦ ، وأخذت فى التزايد من عام لآخر بصورة غير منتظمة فزادت لثحو ١١٦ مليار فى العام التالى ١٩٨٨/٨٧ ، بزيادة حوالى ٢٢ مليار جنيه ، ولكن نجح الجهاز الحكومى فى الحد من الزيادة فى هذه النفقات فى العامين التالين ، حيث بلغت هذه النفقات حوالى ١٢٢ مليار جنيه و ١٢٨ مليار جنيه فى كل منهما على التوالى وبزيادة سنوية حوالى ٦- مليار جنيه لكل منهما ، ولكنها زادت فى العام التالى ٩٠/٩١ الى حوالى ١٨٣ مليار جنيه بزيادة قدرها حوالى ٦١ مليار جنيه ، وهو مبلغ ضخم للغاية اذا أخذنا فى الاعتبار أن هذه نفقات جارية وان الزيادة فيها لا تكون فى شكل طفرات ضخمة على هذا النمط ، وهو ما تكرر ايضا فى العام التالى حيث بلغت النفقات الجارية والتحويلات الجارية حوالى ٢٤٦ مليار جنيه عام ١٩٩٢/٩١ ، ولقد بلغ معدل الزيادة السنوى المركب لها نحو ٢١٤ ٪ سنويا ، كما بلغت الوزن النسبى للنفقات الجارية والتحويلات الجارية نحو ٥٢٢ ٪ من اجمالى الاستخدامات عام ٨٧/٨٦ وانخفض من عام لآخر حتى بلغ نحو ٤٥٧ ٪ عام ١٩٩٠/٨٩ ، ولكنه عاد الى الزيادة حيث بلغت حوالى ٥٠٧ ٪ فى العام التالى ثم انخفض مرة اخرى الى نحو ٤٤ ٪ فى عام ١٩٩٢/٩١ .

يتضح مما تقدم ان معدل الزيادة فى النفقات الجارية والتحويلات الجارية يفوق معدل الزيادة فى الأجور والمرتببات بنحو ٣٤ ٪ سنويا ، وكذلك فان النقص فى الوزن النسبى للأجور قد انخفض الى نحو ٧٤ ٪ عام ١٩٩٢/٩١ عما كان عليه عام ١٩٨٧/٨٦ ، بينما الوزن النسبى للنفقات الجارية والتحويلات الجارية قد انخفض الى نحو ٨٤ ٪ فقط خلال نفس الفترة ، ويعنى ذلك ان المصروفات والتحويلات الجارية تمثل البند الأساسى المطلوب العمل على خفضه لتحقيق خفض حقيقى فى الانفاق الحكومى ودون التأثير على الجوانب الاجتماعية ، ومع ذلك فهو فى تزايد مستمر وبمعدلات اكبر من غيره من الاستخدامات وبطفرات ضخمة قد لا يكون لها ما يبررها .

ثانيا : الايرادات الجارية :

أ - بلغ اجمالى الايرادات الجارية حوالى ١١٢ مليار جنيه عام ١٩٨٧/٨٦ وأخذ فى التزايد من عام لآخر حتى بلغ حوالى ٣٧٩ مليار جنيه عام ١٩٩٢/٩١ ، أى ان الايرادات الجارية قد زادت حتى بلغت نحو ٣٣٧ ٪ مما كانت عليه عام ١٩٨٧/٨٦ ، وهكذا بلغ متوسط معدل الزيادة السنوى للإيرادات الجارية نحو ٢٧٦ ٪ سنويا وهذا يعنى أن معدل الزيادة فى الإيرادات الجارية يفوق معدل الزيادة فى النفقات

الجارية الأثر الذى سيؤدى بالضرورة الى زيادة فائضى الموازنة الجارية أو نقصى العجز فيها . ولقد بلغت مساهمة الإيرادات الجارية فى تمويل الاستخدامات ككل نحو ٦٢.٢ ٪ عام ١٩٨٦ / ١٩٨٧ ، انخفضت فى العام التالى الى نحو ٥٩.٥ ٪ منها ، ثم تزايدت من عام لآخر حتى بلغت نحو ٦٨ ٪ من اجمالى الاستخدامات عام ١٩٩٢ / ٩١ ، وتضم الإيرادات الجارية كل من الإيرادات السيادية ، الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية .

ب - ولقد بلغت الإيرادات السيادية حوالى ٧.٢ مليار جنيه عام ٨٧ / ٨٦ ، وأخذت فى التزايد من عام لآخر حتى بلغت حوالى ٢٤.٨ مليار جنيه عام ٩٢ / ٩١ ، أى أن الإيرادات السيادية قد زادت الى نحو ٣٤٦ ٪ فى العام الاخير عما كانت عليه عام ١٩٨٧ / ١٩٨٦ ، كما بلغ متوسط معدل الزيادة السنوية المركبة للإيرادات السيادية نحو ٢.٨ ٪ سنويا ، ولقد بلغت مساهمة الإيرادات السيادية فى تمويل الاستخدامات نحو ٣٩.٦ ٪ من اجمالى الاستخدامات عام ١٩٨٧ / ١٩٨٦ ، انخفضت الى ٣٧.٣ ٪ فى العام التالى ثم اخذت فى التزايد من عام لآخر حتى بلغت نحو ٤٤ ٪ عام ١٩٩٢ / ١٩٩١ . وهذا يعنى اتجاه الدولة الى الاعتماد على الموارد الذاتية المحلية الحقيقية لتمويل الموازنة العامة ، وهو اتجاه تهويل مناسب وان كان له اثره فى زيادة العبء على المواطنين بوجه عام فإنه اتجاه نحو الاعتماد على الذات .

ح - ولقد بلغت الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية حوالى ٤.١ مليار جنيه عام ١٩٨٧ / ١٩٨٦ ، تزايدت من عام لآخر حتى بلغت حوالى ١٣.١ مليار جنيه عام ١٩٩٢ / ٩١ ، أى أنها قد زادت الى نحو ٣٢٢ ٪ فى العام الاخير عما كانت عليه عام ١٩٨٧ / ٨٦ ، كما ان معدل الزيادة السنوية المركبة لها قد بلغ نحو ٢.٦ ٪ سنويا ، ولقد تذبذب الوزن النسبى لمساهمة الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية فى تمويل الاستخدامات ككل من عام لآخر ولكنه تراوح ما بين ١٨.٩ ٪ عام ١٩٩٠ / ٨٩ ، ٢٣.٩ ٪ عام ١٩٩١ / ١٩٩٠ .

١ - ٨ - ٢ الموازنة الرأس مالية :

أولا : الاستخدامات الرأس مالية :

أ - بلغت الاستخدامات الاستثمارية حوالى ٤٩٩ مليار جنيه عام ١٩٨٧/١٩٨٦ وأخذت فى التزايد من عام لآخر حتى بلغت حوالى ١٠٧ مليار جنيه عام ١٩٩١/٩٠ ، ولكنها زادت زيادة ضخمة فى العام التالى حيث بلغت حوالى ٢٢٩ مليار جنيه ، وبذلك تكون الاستخدامات الرأس مالية قد تضاعفت لأكثر من خمسة أضعاف خلال تلك الفترة ، وان كانت الزيادة الكبيرة فيها قد تحققت فى السنة الأخيرة ، ولقد بلغ معدل النمو السنوى للاستخدامات الاستثمارية خلال الفترة ٨٧/٨٦ - ١٩٩١/٩٠ نحو ٢١١ ٪ سنويا بينما لو أخذنا فى الحسبان عام ٩٢/٩١ فأن هذا المعدل سوف يبلغ نحو ٣٦ ٪ سنويا . ولقد بلغت نسبة الاستخدامات الرأس مالية عام ١٩٨٧/٨٦ نحو ٢٧٣ ٪ من اجمالى الاستخدامات ، وأخذت فى التزايد من عام لآخر حتى بلغت نحو ٣٢٧ ٪ عام ١٩٩٠/٨٩ ، ولكنها انخفضت فى العام التالى الى نحو ٢٩٧ ٪ من اجمالى الاستخدامات ، ثم زادت مرة أخرى الى نحو ٤١ ٪ من اجمالى الاستخدامات عام ١٩٩٢/٩١ ، وتتضمن الاستخدامات الرأس مالية كل من الاستخدامات الاستثمارية ، والتحويلات الرأس مالية .

ب - بلغت الاستخدامات الاستثمارية حوالى ٢٦٦ مليار جنيه عام ١٩٨٧/٨٦ وأخذت فى التزايد المنتظم من عام لآخر حتى بلغت حوالى ٦٦٦ مليار جنيه عام ١٩٩٢/٩١ ، أى انها قد تضاعفت لنحو ضعفين خلال تلك الفترة ، كما بلغ معدل الزيادة السنوية لها نحو ١٩ ٪ سنويا ، ولقد بلغ الوزن النسبى لها نحو ١٤٢ ٪ من اجمالى الاستخدامات عام ١٩٨٧/٨٦ ، انخفض الى نحو ١٢ ٪ فى كل من العامين التالين ولكنه زاد الى نحو ١٣ ٪ عام ١٩٩٠/٨٩ ثم انخفض مرة أخرى الى نحو ١١٣ ٪ ثم ١٠٨ ٪ لكل من عامى

١٩٩١/٩٠ ، ١٩٩٢/٩١ على التوالي ، ويعنى هذا أنه على الرغم من الزيادة القيمة فى الاستخدامات الاستثمارية فإن الوزن النسبى لها ضمن اجمالى الاستخدامات فى تناقص .

يتضح من ذلك أنه فى الوقت الذى تتزايد فيه النفقات الجارية بمعدلات كبيرة فإن الاستخدامات الاستثمارية تتزايد بمعدلات أقل ، وهو أمر على خلاف المرجو من الجهاز الحكومى .

ح - بلغت التحويلات الرأسمالية حوالى ٢ر٤ مليار جنيه عام ١٩٨٧/٨٦ وأخذت فى التزايد المنتظم من عام لآخر حتى بلغت حوالى ٦ر٦ مليار جنيه عام ١٩٩١/٩٠ ، أى أنها قد تضاعفت خلال تلك الفترة نحو ثلاثة أضعاف كما بلغ معدل الزيادة السنوية خلال تلك الفترة نحو ٣٠ ٪ سنويا ، ولكن التحويلات الرأسمالية زادت زيادة كبيرة عام ١٩٩٢/٩١ حيث بلغت حوالى ١٦ر٨ مليار جنيه ، وبذلك تكون قد تضاعفت خلال الفترة ٨٧/٨٦ - ١٩٩٢/٩١ لأكثر من سبعة أضعاف ، كما بلغ معدل السنوى لها عن تلك الفترة نحو ٤٨ ٪ سنويا .

ثانيا : الإيرادات الرأسمالية :

أ - بلغت الإيرادات الرأسمالية الاجمالية حوالى - ٣ مليار جنيه عام ١٩٨٧/٨٦ ، ولكنها انخفضت الى حوالى ٢ر٨ مليار جنيه فى العام التالى ، ثم زادت الى حوالى ٢ر٩ مليار فى عام ١٩٨٩/٨٨ ، ثم الى حوالى ٣ر٤ مليار جنيه و٥ر٣ مليار جنيه فى العامين التالين على التوالي ، أى انها قد تضاعفت خلال تلك الفترة الى نحو ١٧٦ ٪ وبلغ معدل الزيادة السنوية المركب لها نحو ١٦ ٪ سنويا مع التغاضى عن انخفاض قيمتها فى عامى ٨٧ / ١٩٨٨ ، ١٩٨٩/٨٨ عما كانت عليه عام ١٩٨٧/٨٦ ، ولقد زادت الإيرادات الرأسمالية الاجمالية الى حوالى ٩ر٤ مليار جنيه عام ١٩٩٢/٩١ ، وبذلك تكون قد تضاعفت خلال تلك الفترة ثلاثة أضعاف كما أن معدل الزيادة السنوية لها قد بلغ نحو ٢٥ ٪ سنويا . ولقد تراوحت مساهمة الإيرادات الرأسمالية الاجمالية فى تمويل الاستخدامات ككل ما بين ١١ر٦ ٪ عام ١٩٨٩/٨٨ ، ١٦ر٨ ٪ فى كل من عامى ٨٧/٨٦ ، ١٩٩٢/٩١ . وتتضمن الإيرادات الرأسمالية كل من الإيرادات الرأسمالية المتنوعة ، والقروض والتسهيلات الائتمانية :

ب - بلغت الإيرادات الرأسمالية المتنوعة حوالي ٢٣ مليار جنيه عام ١٩٨٧/٨٦ ولكنها انخفضت الى حوالي ١٥ مليار جنيه والى حوالي ١٨ مليار جنيه لكل من العامين التاليين على التوالي ، ثم زادت الى حوالي ٢٣ مليار جنيه عام ١٩٩٠/٨٩ ، ولكنها انخفضت مرة اخرى الى حوالي ١٨ مليار جنيه ، وهذا يعنى ان الإيرادات الرأسمالية ، المتنوعة قد اتجهت نحو الانخفاض بوجه عام طوال هذه السنوات ، ولكنها زادت طفرة واحدة ضخمة لتبلغ حوالي ٧ مليار جنيه عام ١٩٩٢/٩١ .

ج - بلغت القروض والتسهيلات الائتمانية حوالي ٧٤٠ مليون جنيه عام ١٩٨٧/٨٦ واتجهت نحو التزايد على مدى السنوات الخمس التالية ولكن بدرجات متفاوتة ، حيث زادت الى ١٣ مليار جنيه فى العام التالى ، ١٨ مليار جنيه فى كل من عامى ١٩٨٩/٨٨ ، ١٩٩٠/٨٩ ، ثم زادت زيادة كبيرة نسبيا حيث بلغت حوالي ٣٦ مليار جنيه عام ١٩٩١/٩٠ ولكنها انخفضت الى حوالي ٢٤ مليار جنيه عام ١٩٩٢/٩١

١ - ٨ - ٣ : فائض (عجز) الموازنة العامة :

أ - بلغ العجز الاجمالى فى الموازنة العامة للدولة حوالي ٣٨ مليار جنيه عام ١٩٨٧/٨٦ ، زادت الى حوالي ٦٤ مليار جنيه لكل من العامين التاليين على التوالي ، ثم ازداد الى حوالي ٧٢ مليار جنيه عام ١٩٩٠/٨٩ ، ولقد استطاعت جهود الحكومة الى خفض العجز الى حوالي ٦٢ مليار جنيه فى عام ١٩٩١/٩٠ ولكنه عاد الى الزيادة بمقدار اكبر حيث بلغ العجز حوالي ٨٦ مليار جنيه عام ١٩٩٢/٩١ ، وكان ما حققه الجهاز الحكومى من جهد فى تخفيض العجز لما يتعدى ارجاء الزيادة من لآخر ، وهكذا فأن العجز الاجمالى فى الموازنة العامة قد بلغ نحو ٢٢٦ ٪ فى عام ١٩٩٢/٩١ عما كان عليه فى عام ١٩٨٧/٨٦ . ولقد بلغ معدل الزيادة السنوية للعجز الاجمالى فى الموازنة العامة حوالي ١٧٥ ٪ سنويا .

ب - ولقد بلغ العجز الجارى فى الموازنة العامة حوالي ١٩ مليار جنيه عام ١٩٨٧/٨٦ زاد فى العام التالى الى حوالي ٢٧ مليار جنيه ، ولكنه أخذ فى التناقص بعد ذلك حيث بلغ حوالي ١٨ مليار جنيه ، ١٤ مليار جنيه ، ٨٠٦ مليون جنيه لكل من السنوات الثلاث التالية على التوالي ، ولقد تحقق لأول مرة فائضا جاريا فى الموازنة العامة منذ سنوات بلغ حوالي ٤٩ مليار جنيه عام ١٩٩٢/٩١ ، وهذا

يعنى ظهور بوادر تحقيق سياسة الاصلاح الاقتصادى لبعض المستهدف منها فى مجال الموازنة الجارية وذلك بزيادة

الايادات الجارية عن النفقات الجارية .

ح - كما بلغ العجز الاستثمارى فى الموازنة الاستثمارية حوالى ١٩٩ مليار جنيه عام ١٩٨٧/٨٦ ، زاد الى حوالى ٣٠٧ مليار جنيه ، ٤٥٥ مليار جنيه ، ٥٨٨ مليار جنيه ، ٥٤٤ مليار ، ١٣٥٥ مليار جنيه لكل من السنوات التالية على التوالى ، ويتضح من ذلك ان هناك عجزا دائما فى الموازنة الاستثمارية وان هذا العجز فى تزايد مستمر ، وانه قد تضاعف لنحو ثلاث مرات عام ١٩٩١/٩٠ ، ولنحو سبع مرات عام ١٩٩٢/٩١ عما كان عليه عام ١٩٨٧ / ٨٦ ولقد بلغ معدل الزيادة السنوى المركب للعجز الاستثمارى نحو ٣٠ ٪ سنويا خلال الفترة ٨٧/٨٦ - ٩٠ / ١٩٩١ ، بينما لو أخذنا فى الحسبان قيمة العجز عام ١٩٩٢/٩١ فى الاعتبار فان العجز الاستثمارى يكون قد تضاعف فى عام واحد مرتين ونصف ،

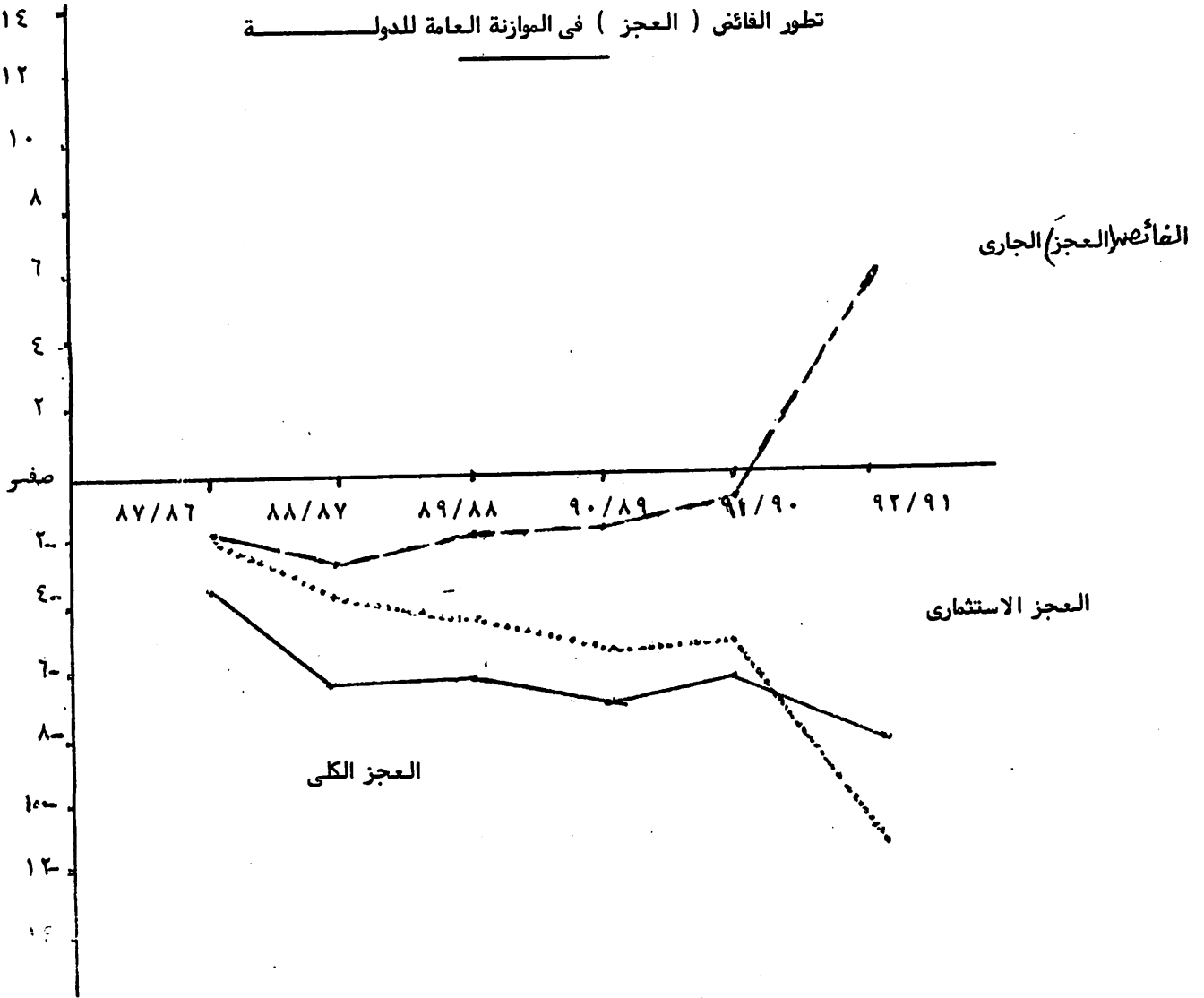
ولقد تساوى كل من العجز الجارى والعجز الاستثمارى تقريبا عام ١٩٨٧/٨٦ حيث بلغ كل منهما ٥٠ ٪ من العجز الكلى للموازنة العامة ، بينما بلغ العجز الجارى نحو ٤٢ ٪ ، ٢٨ ٪ ، ٢٠ ٪ ، ١٣ ٪ من اجمالى عجز الموازنة ككل خلال كل من السنوات الاربع التالية على التوالى ، وذلك مقابل الوزن النسبى للعجز الاستثمارى والذى بلغ ٥٨ ٪ ، ٧٢ ٪ ، ٨٠ ٪ ، ٨٧ ٪ من اجمالى العجز ، ولقد اختلف العجز الجارى وتحقق فائضا فى عام ١٩٩٢/٩١ بينما زاد العجز الاستثمارى زيادة ضخمة غطى الفائض الجارى منها ، حيث بلغ الفائض الجارى نحو ٣٧ ٪ من العجز الاستثمارى فى ذلك العام .

ويوضح الشكل البياني التالى تطور كل من الفائض (العجز) الجارى والاستثمار والعجز الكلى للموازنة العامة للدولة .

بالمليار جنيه

شكل رقم (١)

تطور الفائض (العجز) في الموازنة العامة للدولة



وتوضح الجداول ارقام (٣) ، (٤) ، (٥) الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة عن

الفترة من ١٩٨٧/٨٦ حتى ١٩٩٢/٩١ بالقيمة والنسب المئوية وتطور بنوده المختلفة خلال تلك الفترة .

الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة
(مبوبة الى موازنتي جاريه واستثمارية)

السنوات						البيانات
٩٢/٩١	٩١/٩٠	٩٠/٨٩	٨٩/٨٨	٨٨/٨٧	٨٧/٨٦	
						الموازنة الجارية :
						الاستخدامات الجارية :
٨٣٨٥	٧٠٨٩	٦٠٦٤	٥٢٢٥	٤٥٧٠	٣٦٩١	الباب الاول : الاجور والمرتبات
٢٤٦٠٥	١٨٢٦٨	١٢٨١٤	١٢٢٠٧	١١٦٢٨	٩٤٤٦	الباب الثاني : النفقات الجارية والتحويلات الجارية
٣٢٩٩٠	٢٥٣٥٧	١٨٨٧٨	١٧٤٣٢	١٦١٩٨	١٣١٣٧	اجمالي الاستخدامات الجارية
						الايادات الجارية
٢٤٨٠٧	١٥٩٤٧	١٢١١٢	١٠١٩٥	٨٤٥٨	٧١٦١	الباب الاول : الايادات السيادية
١٣١٢١	٨٦٠٤	٥٣٠٥	٥٤٣٠	٥٠٢٧	٤٠٨١	الباب الثاني : الايادات الجارية والتحويلات الجارية
٣٧٩٢٨	٢٤٥٥١	١٧٤١٧	١٥٦٢٥	١٣٤٨٥	١١٢٤٢	اجمالي الايادات الجارية
٤٩٣٨	(٨٠٦)	(١٤٦١)	(١٨٠٧)	(٢٧١٣)	(١٨٩٥)	الفائز (العجز) الجارى
						الموازنة الاستثمارية :
						الاستخدامات الرأسمالية :
٦٠٢٨	٤٠٦٧	٣٦٣٠	٣٩٣٩	٢٧٢١	٢٥٦١	الباب الثالث : الاستخدامات الاستثمارية
١٦٨٤١	٦٦٣٤	٥٥٤٨	٤٤٨٨	٣٧٤٠	٢٣٦٩	الباب الرابع : التحويلات الرأسمالية
٢٢٨٦٩	١٠٧٠١	٩١٧٨	٧٤٢٧	٦٤٧١	٤٩٣٠	اجمالي الاستخدامات الرأسمالية
						الايادات الرأسمالية :
٧٠١٥	١٧٧٥	٢٢٩١	١٨٢٦	١٤٨٨	٢٢٩٢	الباب الثالث : الايادات الرأسمالية المتنوعة
٤٣٥٧	٣٥٥٦	١١٢٣	١٠٦٢	١٢٧٧	٧٤٠	الباب الرابع : القروض والتسهيلات الائتمانية
٩٣٧٢	٥٣٣١	٣٤١٤	٢٨٨٨	٢٧٦٥	٣٠٣٢	اجمالي الايادات الرأسمالية
(١٣٤٩٧)	(٥٣٧٠)	(٥٧٦٤)	(٤٥٣٩)	(٣٧٠٦)	(١٨٩٨)	العجز الاستثمارى
(٨٥٥٩)	(٦١٧٦)	(٧٤٣٥)	(٦٣٤٦)	(٦٤١٩)	(٣٧٩٣)	فائز (عجز) الموازنة العامة

المصدر : وزارة المالية - الحساب الختامي للموازنة العامة ، سنوات مختلفة

x بيانات أولية نهائية

جدول رقم (٤)

الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة

(مبوبة الى موازنتين جارية واستثمارية)

النظير ٨٧/٨٦=١٠٠

السنوات					البيان
٩٢/٩١	٩١/٩٠	٩٠/٨٩	٨٩/٨٨	٨٨/٨٧	
					<u>الموازنة الجارية</u>
					<u>الاستخدامات الجارية</u>
٢٢٧	١٩٢	١٦٤	١٤٢	١٢٤	الباب الاول : الاجور والمرتبات
٢٦٠	١٩٣	١٣٦	١٢٩	١٢٣	الباب الثاني : النفقات الجارية والتحويلات الجارية
٢٥١	١٩٣	١٤٤	١٣٣	١٢٣	اجمالى الاستخدامات الجارية
					<u>الايرادات الجارية :</u>
٣٤٦	٢٢٣	١٦٩	١٤٢	١١٨	الباب الاول : الايرادات السيادية
٣٢٢	٢١٠	١٣٠	١٣٣	١٢٣	الباب الثاني : الايرادات الجارية والتحويلات الجارية
٣٣٧	٢١٨	١٥٥	١٣٩	١٢٠	اجمالى الايرادات الجارية
٣٦١	(٤٣)	(٧٧)	(٩٥)	(١٤٣)	الفائض (العجز) الجارى
					<u>الموازنة الاستثمارية</u>
					<u>الاستخدامات الرأسمالية :</u>
٢٣٥	١٥٩	١٤٢	١١٥	١٠٧	الباب الثالث : الاستخدامات الاستثمارية
٧١١	٢٨٠	٢٣٤	١٨٩	١٥٨	الباب الرابع : التحويلات الرأسمالية
٤٦٤	٢١٧	١٨٦	١٥١	١٣١	اجمالى الاستخدامات الرأسمالية
					<u>الايرادات الرأسمالية :</u>
٣٠٦	٧٧	١٠٠	٨٠	٦٥	الباب الثالث : الايرادات الرأسمالية المتنوعة
٣١٩	٤٨١	١٥٢	١٤٤	١٧٣	الباب الرابع : القروض والتسهيلات الائتمانية
٣٠٩	١٧٦	١١٣	٩٥	٩١	اجمالى الايرادات الرأسمالية
(٧١١)	(٢٨٣)	(٣٠٤)	(٢٣٩)	(١٩٥)	الفائض (العجز) الاستثمارى
(٢٢٦)	(١٦٣)	(١٩٠)	(١٦٧)	(١٦٩)	فائض (عجز) الموازنة العامة

الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة
(مبوبة لاستخدامات وموارد)

بالنسب المئوية

السنوات						البيان
٩٢/٩١	٩١/٩٠	٩٠/٨٩	٨٩/٨٨	٨٨/٨٧	٨٧/٨٦	
						<u>الاستخدامات</u>
						<u>الاستخدامات الجارية:</u>
						الباب الاول : الاجور والمرتبات
١٥ -	١٩٧	٢١٦	٢١٠	٢٠٢	٢٠٤	الباب الثاني : النفقات الجارية والتحويلات الجارية
٤٤٠	٥٠٧	٤٥٧	٤٩١	٥١٣	٥٢٢	
٥٩٠	٧٠٣	٦٧٣	٧٠١	٧١٥	٧٢٧	اجمالي الاستخدامات الجارية
						<u>الاستخدامات الرأسمالية :</u>
						الباب الثالث : الاستخدامات الاستثمارية
١٠٨	١١٣	١٢٩	١١٨	١٢ -	١٤٢	الباب الرابع : التحويلات الرأسمالية
٣٠١	١٨٤	١٩٨	١٨١	١٦٥	١٣١	اجمالي الاستخدامات الرأسمالية
٤٠٩	٢٩٧	٣٢٧	٢٩٩	٢٨٥	٢٧٣	
١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	اجمالي الاستخدامات
						<u>الموارد</u>
						<u>الايادات الجارية:</u>
						الباب الاول : الايادات السيادية
٤٤٤	٤٤٢	٤٣٢	٤١ -	٣٧٣	٣٩٦	الباب الثاني : الايادات الجارية والتحويلات الجارية
٢٣٥	٢٣٩	١٨٩	٢١٨	٢٢٢	٢٢٦	
٦٧٩	٦٨١	٦٢١	٦٢٨	٥٩٥	٦٢٢	اجمالي الايادات الجارية
						<u>الايادات الرأسمالية:</u>
						الباب الثالث : الايادات الرأسمالية المتنوعة
١٢٦	٤٩	٨٢	٧٣	٦٦	١٢٧	الباب الرابع : القروض والتسهيلات الائتمانية
٤٢	٩٩	٤ -	٤٣	٥٦	٤١	
١٦٨	١٤٨	١٢٢	١١٦	١٢٢	١٦٨	اجمالي الايادات الرأسمالية
٨٤٧	٨٢٩	٧٤٢	٧٤٥	٧١٧	٧٩ -	اجمالي الموارد
١٥٣	١٧١	٢٥٨	٢٥٥	٢٨٣	٢١ -	فائز (عجز) الموازنة العامة

تخلّى من التحليل السابق فى هذا الفصل من الدراسة الى أن النظام الاقتصادى فى مصر لم يستمر على حال ، على مدى قرنين كاملين من الزمن ، لمدة طويلة تسمح له بالاستقرار ، واكتساب شكل وطابع مميز يعرف به ، فلقد ظل النظام الاقتصادى فى مصر يتغير وفق رغبة واتجاه القيادة السياسية ، التى لم تفقد فى أى وقت من الاوقات من يؤيدون وجهة نظرها ، ويزينونها وبيهاؤونها ويدافعون عنها على انها افضل ما يمكن ان يكون ، ولكن سرعان ما يزول ذلك النظام بزوال اولئك الاشخاص ، ويتحول النظام من النقيض الى النقيض ، ولقد كان للضغوط الأجنبية والمؤتمرات الدولية دورها فى تغيير النظام الاقتصادى فى مصر من حين لآخر . ولقد صاحب عملية التحول من نظام اقتصادى لآخر ضياع الكثير من الموارد الاقتصادية القومية ، فالتحول من نظام رأسمالية الدولة الذى كان سائدا خلال فترة حكم محمد على فى النصف الاول من القرن التاسع عشر صاحبه ضياع الانفاق الاستثمارى الكبير فى الكثير من المشروعات التى كانت مملوكة للدولة ، وكذلك الحال تتكرر نفس العملية بعد اكثر من قرن من الزمن ، حيث يتحول النظام الاقتصادى فى مصر من النظام الاشتراكى الذى ساد خلال الستينيات والسبعينيات الى نظام الاقتصاد الحر ، وتسعى الدولة جاهدة للتخلّى من الكثير من الانشطة الاقتصادية التى كانت تزاولها ، ومن ثم نقل ملكيتها الى القطاع الخاص ، وما لاشك فيه انه سوف يضيع على الدولة جانبا من الموارد الاقتصادية ، نتيجة ذلك التحول ، وحتى عند التحول من النظام الرأسمالى الذى ساد خلال النصف الاول من القرن الحالى الى النظام الاشتراكى وبصورة مفاجئة فقد صاحب هذه العملية سوء ادارة ، وفساد مالى واختلاسات واثراء غير مشروع وغير ذلك مما أدى بدوره الى ضياع الكثير من الأموال العامة .

ولهذا فان هذه الدراسة دعوة الى تثبيت شكل النظام الاقتصادى بما يتفق والمعتقدات الثابتة والراسخة لدى الشعب المصرى وبما يضمن عدم خضوعه للأفكار والمعتقدات المستوردة التى سرعان ما يثبت فشلها ويتم التحول عنها ، كما هو الحال بالنسبة للنظام الاشتراكى الذى جلب الينا من العالم الشيوعى المنهار ، وكما هو بالنسبة للنظام الرأسمالى الذى ساد النظام الاقتصادى قبل ذلك وتسعى جاهدين للتحول اليه والتخلّى من بقايا النظام الاشتراكى السابق ، فالنظام الاقتصادى لن يستقر ويكتب له الدوام الا اذا نبع من المعتقدات الراسخة للشعب المصرى .

ولقد كان لكل ذلك آثاره على الموازنة العامة للدولة ، حيث يزداد الانفاق الحكومى من عام لآخر ، حتى على الرغم من مضى اكثر من عقد من الزمن على سياسة اصلاح الاقتصادى فان الانفاق العام فى تزايد مستمر ،

وتتركز الزيادة بمعدلات اكبر فى الانفاق الجارى عنه فى الانفاق الاستثمارى ، ويزداد العجز فى الموازنة العامة بصفة مستمرة من عام لآخر .

ان خفض الانفاق الحكومى يتطلب سد الفجوات التى تستنزف الموارد العامة بشكل كبير ، ويستوجب ذلك من الجهاز الادارى للدولة تحديد هذه الفجوات والعمل على التخلص منها وذلك فى اطار انتهاج الدولة لسياسة عامة مؤداها التغلب على هذه المشاكل بأقل تكلفة ممكنة ان لم يكن بدون تكلفة على الاطلاق ، على الرغم من أن حلول هذه المشاكل قد توصف بالبدائية او انها متخلفة او غير ذلك ، ولعل أفضل نموذج لذلك هو استخدام طلبات المياه فى حرب اكتوبر ١٩٧٣ للتخلص من خط بارليف ، ومن ثم فان تبنى الدولة شعار " التنمية المجانية " للتغلب على مثل هذه المشاكل سوف يساعد على تولد الكثير من الافكار والحلول المحدودة التكلفة او حتى انها تكاد تكون مجانية . ونسوق هنا على سبيل المثال بعض الامثلة لانجازات يمكن ان تتحقق بتكلفة قومية محدودة للغاية ودون تحمل الموازنة العامة بالكثير من الأعباء المالية الا فى أضيق الحدود :

أولا : تعاني مصر من مشكلتي نقص الغذاء ، وسوء التغذية ، ولعل واحدة من اهم وسائل زيادة كميات الغذاء فى مصر هو تحويل الاشجار الشوكية التى تنتشر فى كل مكان ، على شواطئ الترع والمصارف وعلى جانبي الطرق وفى شوارع المدن وحول القرى وغير ذلك ، الى اشجار مثمرة كالمانجو والموالح بكل انواعها والنخيل والتفاحيات والكمثرى وغيرها .

ولا يتطلب مثل هذا الأمر من جانب الجهاز الحكومى أية اعباء مالية ولكنه يتطلب التخطيط والتنسيق والرقاب والمتابعة من جانب الدولة وذلك من خلال :

— التوجيه والارشاد من خلال أجهزة الاعلام وفى مقدمتها الارسال المرئى ، لتعليم كافة المواطنين كيف يختار البذور المناسبة من ثمار الفاكهة المتاحة وكيف يمكنه ان يقوم بتربيتها حتى تصبح شتله يقوم بزراعتها امام منزله او حقله او على جانب الطريق او غير ذلك .

— استصدار القوانين والقرارات التى يمكن ان تنظم هذه العملية وتحافظ على حقوق الأفراد المختلفين وعلى هذه الثروة القومية التى يمكن ان تتولد من وراء ذلك .

— بدء برنامج تربوى على مستوى كل المراحل الدراسية لتعليم التلاميذ والطلاب حب النباتات والمحافظه على هذه الزراعات وماسيعود عليهم وعلى وطنهم من فوائد نتيجة لذلك .

اما ان تقوم الحكومة بانشاء ادارة او قطاع للتشجير يتبع وزارة الزراعة وله فروع فى المحافظات ويتم تعيين موظفين وكتبه ويحتاجون الى مكاتب ومصروفات جارية ، وكل ذلك اعباء لامبرلها خاصة اذا كان هناك منهج أقـل تكلفة ، فكل ذلك يؤدى الى زيادة الانفاق العام وزيادة العجز فى الموازنة العامة للدولة .، يكون العائد من ورائها محدود ان كان هناك عائد يذكر ، كما هو الحال بالنسبة لبرنامج محو الامية الذى يعرف بين الناس ببرنامج " محو الامية " .

ثانيا : ان زيادة متوسط دخل الفرد فى مصر وتحسين مستوى المعيشة رهن بزيادة الانتاج القومى دون زيادة — نسبية فى التكاليف ، ولقد جاء فى بيان السيد رئيس الجمهورية امام مجلس الشعب والشورى " اننا يجب أن نوجه الجانب الأكبر من اهتمامنا الى القضايا الخاصة بزيادة الانتاج الزراعى والصناعى وان نشارك جميعا فى وضع خطط محددة وبرامج واضحة لتحقيق هذه الزيادة فى مواعيد مستهدفة بما يعزز قدرتنا على تحقيق الاكتفاء الذاتى" (١) . وعلينا ان نفكر كيف يمكننا زيادة الانتاج مع عدم زيادة التكاليف وياحبذا لو كانت زيادة الانتاج سوف يصاحبها انخفاض نسبي فى التكاليف ، اننا نهمل واحدة من اهم النعم المجانية التى أنعم الله بها علينا وهى " الشمس " ، ان الاستفادة الكاملة من ضوء الشمس — بالاضافة الى كونه وسيلة اولى لزيادة الانتاج فانه فى نفس الوقت أداة توفير للكثير من الانفاق ، فالاستفادة من ضوء الشمس سوف يؤدى الى توفير تكاليف الطاقة التى تقدر بمئات الملايين من الجنيهات سنويا ، — بالاضافة الى توفير مليارات الجنيهات التى تنفق كتكاليف استثمارية لاقامة هذه المحطات للطاقة ، حيث يقترح أن يبدأ العمل فى الجهاز الحكومى ووحدات القطاع العام والخاص والمحلات التجارية وغيرها بعد شروق الشمس بساعة واحدة ، ومن ثم تنتهى مواعيد العمل فى وقت مبكر يتيح فرص العمل لأولئك الذين يعملون فترتين أن تكون حركتهم وعملهم فى النهار وفى ضوء الشمس خاصة فى فصل الصيف ، على ان ينتهى العمل فى كل الانشطة غير المستمرة مع غروب الشمس (اما الانشطة المستمرة فان العمل على مدى الاربع والعشرين ساعة كما هو الحال بالنسبة للانشطة الصناعية المختلفة) بالاضافة الى ان دور اللهو كالسينما والمسرح والمقاهى وغيرها وحركة النقل والمواصلات داخل المدن يمكن — ان تنتهى اعمالها فى وقت مبكر الى غير ذلك .

(١) مجلس الشعب — الكتاب الذهبى — بيانات السيد الرئيس محمد حسنى مبارك بمجلس الشعب

ثالثا : تتولد الكثير من السيول فى شبه جزيرة سيناء وتتدفق مياهها الى البحر ليس فقط دون أن يستفاد منها ولكن أيضا بعد أن تدمر جانبا من المرافق والطرق وأحيانا السيارات العابرة او غير ذلك ، ومن ثم يتطلب الأمر البحث عن وسيلة لاحتواء مياه هذه السيول والاستفادة منها حتى لو امتصتها الأرض - وتحولت الى مياه جوفية ، ولعله من الافكار الجديرة بالدراسة والاهتمام أن يتم عمل حفرة ضخمة فى طريق هذه السيول تتناسب وحجم كل منها ، حتى لو بلغ سطح الحفرة الكيلومتر المربع او اكثر وعمقها عدة أمتار ، حيث يمكن تزويد الجانب الآخر من الحفرة ببعض الفتحات التى يمكن من خلالها توجيه هذه المياه وفق الاحتياج اليها .

رابعا : من أغرب الظواهر التى تصاحب الانفاق العام الاستثمارى فى مصر هو طول فترة التشييد (فترة التفريخ) بما يتجاوز أضعاف الزمن الفنى التقليدى اللازم للتنفيذ ، مبالينالو استخدمت الطرق العلمية المتقدمة فى تنفيذ المشروعات ، كما هو الحال بالنسبة لطريقة المسار الحرج حيث يختصر زمن التنفيذ الى أدنى حد ممكن ، حيث نجد أن إقامة مستشفى عام فى احدى المحافظات يستغرق عشر سنوات قبل أن يبدأ المستشفى فى العمل ، أو أن إقامة كوبرى على النيل تمتد لأكثر من عشر سنوات (١) . . . الى غير ذلك ، مع أن الاعتبارات الفنية لاتتطلب هذه المدة الطويلة من الزمن ، وهذا يعنى ان الاموال التى سيتم استثمارها فى السنوات التى تزيد عن الفترة التى من الممكن تنفيذ المشروع خلالها تمثل استثمارات معطلة لاعائد منها ، ويؤدى ذلك الى ارتفاع تكلفة الاستثمار وضياع زيادة كبيرة من الدخل القومى والابادات العامة كان من الممكن تحقيقها من تشغيل هذه المشروعات فى وقت مبكر .

ويمكن اجمالاً الى اسباب هذه الظاهرة فى سببين رئيسيين هما : المشاكل الادارية والروتينية ، ومشكلة التمويل . ولاتتطلب معالجة المشاكل الادارية والروتينية من الجهاز الحكومى أية اعباء مالية ، ولكنها تحتاج الى قرارات تنفيذية وحزم فى تنفيذ هذه القرارات ، أما مشكلة التمويل فيمكن ارجاعها الى توزيع الاموال المحدودة المتاحة على الكثير من المشروعات فى المحافظات والاقليم المختلفة ، الأمر الذى يبدأ معه العمل فى العديد من المشروعات ودون ان يكتمل العمل فى أى منها فى الزمن الممكن أن يتم التنفيذ فيه عمليا وفنيا ، وربما يتم ذلك التوزيع لاعتبارات سياسية او تلبية لاحتياجات (١) على سبيل المثال مستشفى اسبوط العام او معهد ناصر بشبرا والكوبرى الممتد ما بين الساحل وامبابه بالقاهرة وغير ذلك كثير .

بعض المحافظات الاقوى نفوذا او غير ذلك ، وهكذا تطول وتطول فترة التشييد ، بينما كان فى الامكان التركيز على بعض المشروعات وتنفيذها فى أقل وقت ممكن والانتفاع بها ثم الانتقال لغيرها •

خامسا : لقد اصبحت عادة التدخين واحدة من اهم الظواهر الاقتصادية الخطيرة ، فالدولة تستورد التبغ وتخسر الامة جزء من الدخل القومى بالعملة الصعبة للحصول على كم خطير من السموم التى يتناولها أفراد الشعب غير الواعين لما يفعلون ، ويتناول البعض معها الكثير من المخدرات التى يتم تصديرها للسوق المصرية من وراء ظهر القانون ، وتحمل الدولة الكثير من الانفاق العام على قطاع الصحة من أجل علاج مرضى التدخين والمخدرات المصاحبة له ، والمرض بسبب التدخين من غير المدخنين ، ولقد آن الاوان لى تعيد الدولة حساباتها وتقدر قيمة العوائد من استيراد هذه السموم ، والضرر المالى الناجم عنها بصورة مباشرة كنفقات العلاج والغير مباشرة كالقصور الذهني والعضلى فى الاداء الانتاجى للمدخنين •

وحتى لو وجه لهذه الافكار بعض الانتقادات او حتى اعترض عليها بالكامل ، فانه مما لاشك فيه أنه لو أتيح للمواطنين الفرصة وأعطوا التشجيع الكافى ، ومنحوا الحافز الادبى او المادى دون تسفيه لآرائهم وافكارهم لاستطاع كل فى اقليمه او فى مجال عمله ان يقدم الحلول المناسبة والسهلة والمحدودة التكاليف للكثير من المشاكل ، ولا يمكن خفض الانفاق العام وخفض او التخلص من عجز الموازنة العامة للدولة •

الفصل الثاني

الموازنة العامة ودورها في الإصلاح الاقتصادي

والاجتماعي

تعتبر الموازنة العامة للدولة برنامجا لتحقيق اهداف اقتصادية واجتماعية محددة وذلك فى إطار خطة عامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية . ومن ثم يكون من المقيد أن ينفرد هذا الفصل من الدراسة بالقاء الضوء على الموازنة العامة من حيث المفهوم والقواعد الاساسية لها ، ويلي ذلك تحليلا لاهم الآثار الاقتصادية والاجتماعية الناتجة عن استخدام الموازنة العامة كأداة من أهم أدوات السياسة المالية . وخاصة فيما يتعلق بكل من الانفاق العام ، والسياسة الضريبية ، والسياسة الائتمانية . كما يتناول هذا الفصل تحليلا مختصرا لبعض الآثار الاجتماعية الناتجة عن تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادى فى مصر فى المرحلة الاولى (١٩٩١ - ١٩٩٥) ، وخاصة فيما يتعلق بالعمالة والسياسة المحيية العلاجية ، وقد انتهى هذا الفصل بعرض لبعض الآثار الاقتصادية لبرنامج الإصلاح الاقتصادى والمرتبطة ارتباطا مباشرة بدور الموازنة العامة للدولة .

٢ - ٢ التعريف بالموازنة العامة للدولة :

الموازنة العامة للدولة عبارة عن بيان تقديرى تفصيلى معتمد بالايادات العامة التى يتوقع أن تحصلها الدولة والنفقات العامة التى ينتظر انفاقها لسنة مالية مقبلة ، وكذلك تعرف الموازنة العامة للدولة بأنها البرنامج المالى للخطة عن سنة مالية مقبلة ، لتحقيق أهداف محددة فى اطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، بما يتمشى مع السياسة العامة للدولة (١) ، فالموازنة العامة للدولة ينظر اليها كبرنامج مالى باعتبارها بيان تفصيلى بالايادات العامة التى ينتظر تحصيلها والنفقات العامة التى يتوقع انفاقها خلال فترة زمنية قادمة هى فى العادة سنة بغض النظر عن الموعد الذى تبدأ وتنتهى فيه تلك السنة .

وتختلف الموازنة العامة للدولة عن الميزانية العمومية للمنشأة الاقتصادية حيث تتمثل الاخيرة فى بيان بالاصول والخصوم الفعلية الخاصة بالمنشأة فى تاريخ معين سابق ، أما الموازنات التخطيطية (الميزانيات التقديرية) الخاصة بالمنشأة عن فترة قادمة فهى الاشبه بالموازنة العامة للدولة .

وكذلك تختلف الموازنة العامة للدولة عن الحساب الختامى لها ، حيث تمثل الموازنة تقدير الايرادات والمصروفات العامة عن فترة قادمة بينما يتضمن الحساب الختامى الايرادات والمصروفات العامة الفعلية عن فترة سابقة ، ويعكس مقدار الفرق بين أرقام الموازنة والحساب الختامى مدى الدقة فى تقديرات الموازنة العامة .

وينظر الى الموازنة العامة للدولة باعتبارها برنامجا لتحقيق أهداف محددة فى اطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك باعتبارها اداة رئيسية من أدوات السياسة المالية . وهكذا يمكن القول بأن الموازنة العامة للدولة عبارة قائمة بتقديرات الموارد والاستخدامات المالية الحكومية عن سنة مالية قادمة ، وأداة من أدوات السياسة المالية تستخدم فى تحقيق أهداف الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، حيث يمكن أن تؤدي الموازنة العامة للدولة دورا ايجابيا فى العدل على ترشيد الانفاق العام بالاضافة الى دورها الاساسى والهام كأداة للرقابة المالية .

(١) يرجع فى ذلك للقانون ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة والمعدل بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩

٢ - ٣ القواعد الأساسية للموازنة العامة :

لا يختلف أستاذة المالية العامة حول خضوع الموازنة العامة لقواعد أساسية لاعدادها ، وان اختلفوا حول مقدار هذه القواعد ومدى حتمية أو ضرورة الالتزام بها ، واهم القواعد المتفق عليها للموازنة العامة هي (١) :

- السنوية
- الوحدة
- العمومية
- عدم التخصيص

قاعدة السنوية :

تعنى قاعدة السنوية أن يتم اعداد الموازنة واعتمادها وتنفيذها عن فترة زمنية قدرها سنة ، ويرجع اختيار السنة الشمسية كأساس لاعداد الموازنة العامة الى أنها الوحدة الزمنية الوحيدة المتماثلة ، حيث تضم كافة التغيرات المناخية التي تؤثر على الانشطة الاقتصادية المختلفة سواء النشاط الزراعى ام الصناعى ام التجارى ، حيث يؤدي ذلك الى تقارب وتماثل فى الإيرادات والنفقات العامة من عام لآخر طالما ظلت المتغيرات الاخرى دون تغير ، ولا تصلح الفترات الزمنية أقل من سنة بسبب التغيرات الموسمية ذات التأثير الحاد التفاوت على الانشطة الاقتصادية بالاضافة الى ذلك فان المدة التي تزيد عن سنة تجعل من الصعب التنبؤ الدقيق بمقدار كل من الإيرادات والمصروفات العامة .

وعلى الرغم من أن السنة المالية تبدأ فى الوثق الحالى فى أول يوليو من كل عام وتنتهى فى آخر يونيو من العام التالى ، فمن الجدير بالذكر الاشارة الى أنه منذ اوائل القرن الجارى يجرى فى مصر من حين لآخر تغيير مواعيد بدء وانتهاء الموازنة العامة دون ان يكون هناك اى مبرر علمى او عملى مقبول ، لأن التحول من موعد لآخر يؤكد بطلان الادعاءات التي ذكرت عند التحول السابق عليه وهكذا ، ومن ثم فانه من الواجب العمل على تثبيت موعد بدء وانتهاء الموازنة العامة للدولة والالتزام به دون تغيير .

(١) انظر فى ذلك : عبدالمنعم فوزى (دكتور) " المالية العامة والسياسة المالية " منشأة المعارف ، الاسكندرية ٦٥ ص ٣٧٨ - ٤٠٤ ، على لطفى (دكتور " اقتصاديات المالية العامة " مكتبة عين شمس القاهرة ٩٣ / ٩٤ ص ٢٥٦ - ٢٦٨ .

وعلى الرغم من أن قاعدة السنوية من القواعد الراسخوالتى لها أهميتها وتستوجبها اعتبارات عديدة مفيـدة فان دولا كثيرة كالولايات المتحدة وفرنسا قد حررت من قيود السنوية ، ذلك ان التمسك بها قد يؤدى فى الكثير من الاحيان الى خسائر كبيرة ، ذلك أنه فى حالة اقامة الدولة للمشروعات الاستثمارية او الانشائية الكبرى فانهما تحتاج لفترة زمنية طويلة تزيد عن سنة ، فمحطات الكهرباء مثلا قد تستغرق مدة تصل لحوالى ٩ سنوات ، وكذلك انشاء الطرق والكبارى والصرف الصحى وغيرها من مشروعات البنية الاساسية ، وفى مثل هذه الحالات فان طول فترة الانشاء تعنى تعطل الاستثمارات التى انفقت دون استفادة منها ، وهو مايعرف بطول فترة التفريغ ، وحتى يمكن تقليل هذه الفترة الى ادنى حد ممكن فانه يجب ضمان تدفق الاحتياجات المالية ومن ثم فان اعتماد هــــــــــذه الاحتياجات بالكامل من السلطة التشريعية سوف يساعد على عدم توقف عملية تنفيذ هذه المشروعات بسبب القصـــــور او التأخر فى التمويل ، وهى ظاهرة شائعة فى الكثير من المشروعات التى يتم تمويلها من الموازنة العامة .

قائمة الوحدة :

تعنى هذه القاعدة أن تدرج جميع الإيرادات والمصروفات العامة في موازنة واحدة هي الموازنة العامة للدولة لافى عدة موازنات متعددة مشتته ، حيث يسهل ذلك من امكانية التعرف على مقدار كل من الإيرادات والمصروفات والعجز والفائض على المستوى العام للدولة ككل ، ويساعد ذلك ايضا الباحثين والدارسين ومتخذي القرار والجهات التشريعية والرقابية المختلفة فى تحليل ودراسة الاتجاهات العامة للإيرادات والنفقات والمتبقيها واعتمادها والرقاب عليها .

وعلى الرغم لهذه القاعدة من اهمية فانها لم تعد ملزمة بصورة شائعة في كثير من دول العالم كما هو الحال في مصر ، حيث يتم اعداد موازنات مستقلة للمنشآت الاقتصادية ، ويعتبر ذلك أمر مقبولا ومنطقيا نظرا لاختلاف طبيعة النشاط الاقتصادي عن النشاط الاداري للدولة من جهة اخرى يتم اعداد موازنتين للنفقات والايادات مختلفة الطبيعة هما الموازنة الجارية والموازنة الرأسمالية ، حيث تتضمن الاولى الايرادات والنفقات الجارية بينما تتضمن الثانية الايرادات والنفقات الاستثمارية .

قاعدة العمومية :

تعنى هذه القاعدة ان يدرج فى الموازنة العامة اجمالى الايرادات والنفقات العامة لكل جهة دون القيام بأجراء اى نوع من المقاصة فيما بينها ، كأن تخصم المصروفات التى تتفق من أجل تحصيل ايراد ما من ذلك الايراد ويدرج بعد ذلك بصافى قيمته ، اى ان المقابل لهذه الطريقة هو طريقة " صافى القيمة " بحيث يظهر لدينا بعض الجهات باعتبارها محققة للإيرادات وبعضها الآخر باعتبارها مستخدمة لهذه الإيرادات ، وتتميز قاعدة العمومية على قاعدة صافى القيمة فى أنها تظهر جميع عناصر الإيرادات والنفقات العامة ومقدار وقيمة كل منها ، على عكس طريقة صافى القيمة التى تخص الكثير من أوجه الانفاق ، كما انها قد تخص بعض الإيرادات التى قسدت تغطيتها المصروفات بالكامل عند اجراء المقاصة ، ومن ثم فان قاعدة العمومية تحقق قدرا اكبر من الرقابة على الإيرادات والنفقات العامة وتسهل على السلطات المختلفة متابعة ذلك .

قاعدة عدم التخصيص :

تعنى هذه القاعدة الا تخصص ايرادات بذاتها لمقابلة مصروفات بذاتها ، ولكن تغطي كافة النفقات العامة ، بمعنى آخر أن تصب كافة الإيرادات فى ماعون واحد وان تخرج منه كافة النفقات ، وهذه القاعدة بالاضافة الى أنها ذكرها من القواعد السابقة تساعد فى احكام الرقابة على الإيرادات والنفقات العامة ، فانها ايضا تحول دون استحواذ بعض المجتمع من خلال عمليات التخصيص على جانب من الإيرادات العامة التى تخدم انفاقا يحقق نفعا لهذه الفئات دون غيرها . ومع ذلك فكثيرا ما يتخلى الجهاز المالى فى الدولة عن الالتزام بهذه القاعدة لاعتبارات خاصة ، كما هو الحال عندما تلجأ الدولة الى الاقتراض فتعمل على تخصيص بعض الإيرادات لتغطية اعباء الدين وضمان السداد فى المواعيد المحددة ، وكذلك قد تخصص ضريبة ماعلى السيارات لخدمة وصيانة الطرق وغير ذلك ، ويعيب اسلوب التخصيص ان الإيرادات المخصصة لانفاق على خدمة معينة قد تكون اكثر من الاحتياجات العادية لهذه الخدمة وفى هذه الحالة سوف يتصف الاسراف بالبذخ أو ضياع فقد قدر من الإيرادات العامة دون مقابل مناسب ، كما قد تكون الإيرادات المخصصة اقل من احتياجات تلك الخدمة الامر الذى سوف يترتب عليه قصور فى ادائها سواء من حيث الكم او الكيف .

وفى مصر تقضى احكام الدستور وقانون الموازنة العامة للدولة بأن تعد الموازنة العامة للدولة عن سنة مالية اثنا عشر شهرا ، وتقضى اللائحة التنفيذية ^(١) للقانون صراحة بأن تتضمن الموازنة العامة للدولة كافة الإيرادات وكافة اوجه الانفاق ، وان يتم تقدير الإيرادات دون استئزال اى نفقات منها ، وانه لايجوز تخصيص مورد معين لمواجهة استخدام محدد الا فى الاحوال الجائرة قانونا او فى الاحوال الضرورية التى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض وزير المالية .

٢ - ٤ الآثار الاقتصادية والاجتماعية للسياسات المالية (٢)

تسعى السياسة المالية الى تحقيق عدد من الاهداف الاقتصادية والاجتماعية التى ترى الادارة الحكومية أهمية الوصول اليها خلال فترة زمنية محدده ، ويمكن تتبع الآثار الاقتصادية والاجتماعية للسياسة المالية من خلال تحليل علاقة كل من الانفاق العام ، والسياسة الضرائبية ، والسياسة الائتمانية العامة على المتغيرات الاقتصادية الاجتماعية الكلية الاساسية فى المجتمع خلال فترة معينة وهى :

- المستوى العام للأسعار .
- المستوى العام للاستهلاك .
- مستوى الانتاج والعمالة .
- توزيع الدخل ومستوى الرفاهية .

(١) قرار وزير المالية رقم ٣٢٣ لسنة ١٩٨٣ باصدار اللائحة التنفيذية للقانون ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة ، الوقائع المصرية عدد ٢٨٣ تابع القاهرة ديسمبر ١٩٨٣ .

(٢) دكتور عبدالمنعم فوزى ، مرجع سابق .

- دكتور صقر احمد صقر ، النظرية الاقتصادية الكلية ، وكالة المطبوعات الكويت ، ١٩٨٣ ص ٢٨٨ - ٣١٠ .

- Paul A. Samwelson, Economics, Mc Graw - Hill, Inc. 1976 capters 8,9,10.

٢ - ٤ - ١ أثر الانفاق العام على تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية للسياسة المالية :

هناك علاقة مابين الاسلوب الذى تتبعه الحكومة للحصول على موارد الموازنة العامة — الايرادات العامة — وطرق استخدامها او الانفاق العام ، ولكل منها آثار اقتصادية واجتماعية مترابطة ، ولذا فان السياسة الانفاقية العامة تتم بالمرونة فى اغلب الاحوال للتكيف وفقا للمتغيرات الاقتصادية الكلية السائدة وشكل العلاقات الاجتماعية فى المجتمع فى فترة معينة ، ومستوى النشاط الاقتصادى الذى يحكمه بدرجة كبيرة عملية التغيير الاجتماعى خلالها . وفى العادة تجتاح الحكومات الى تفويض من السلطة التشريعية يجعلها قادرة على التكيف المذكور . ومن أهم المتغيرات الاقتصادية الاجتماعية الكلية التى تتأثر بالسياسة الانفاقية العامة كل من المستوى العام للأسعار والمستوى العام للاستهلاك ، ومستوى الانتاج والعمالة ثم درجة العمالة فى توزيع الدخل بما يحقق مستويات مناسبة من الرفاهية لجموع افراد المجتمع .

أ — اثر الانفاق العام على المستوى العام للأسعار

يكون اثر الانفاق العام للأسعار اذا ترتب على الانفاق زيادة فى صافى ما فى حوزة الافراد من اصول وليس فقط مجرد حدوث تغيير هيكلى فيما يمتلكونه منها .

ومن ثم يكون اثر الانفاق العام محدودا على المستوى العام للأسعار اذا دخلت الحكومة مشتريات لبعض السلع والخدمات من الافراد ، ويكون اكثر فاعلية اذا ادى الى زيادة القوة الشرائية لهم . ومن المعروف ان الانفاق الاستثمارى العام يؤدى الى زيادة عرض الناتج عن الطلب الفعال القائم فيحدث التوازن عند مستوى اسعار اقل نسبيا من المستوى السابق له ، بينما الانفاق العام الموجه الى زيادة الاستهلاك يؤدى الى رفع المستوى العام فى المدى القصير ويستمر اذا لم يقابله توسع فى الانتاج على المدى الطويل .

كما يتفاوت أثر الانفاق العام على المستوى العام للأسعار بتفاوت مستوى النشاط الاقتصادى والذى يتأثر بدوره بأهداف التغيير الاجتماعى والعلاقات الاجتماعية السائدة فى المجتمع فى فترة معينة ، فاذا كان الانفاق العام خلال فترات الكساد الاقتصادى كان اثره على المستوى العام للأسعار اقل مما لو كان فى فترات انتعاش ، ويكون الانفاق الحكومى مميزا فى حالات الكساد عنه فى حالات الرواج الاقتصادى ، خصوصا اذا حدث تدنى فى اسعار بعض السلع والخدمات الرئيسية الزراعية وتدخل الحكومة لشراء جزء من الحاصلات او بمنح اعانات للمنتجين يساعد

على استقرار الاسعار من ناحية ويؤدي الى المحافظة على المستوى المعيشى لهم خلال فترة سابقة ، كما ان منح اعانات العجز والتأمين ضد البطالة للعمال قد يساهم فى منح تدهور مستويات الاجور خاصة لعمال قطاع الصناعة ، وبالتالي تدنى احوالهم المعيشه والمقارنة باقراتهم العاملون فى القطاعات اخرى .

ب - اثر الانفاق العام على المستوى العام للاستهلاك

ينقسم الانفاق العام او الحكومى الى الانفاق الاستثمارى ، والانفاق الاستهلاكى ، وانفاق بهدف زيادة صافى مافى حوزة الافراد من اصول ثم الانفاق العام بهدف تغيير هيكل الاصول التى يمتلكها الافراد . وفى جميع الاحوال سيكون لهذا الانفاق آثار اقتصادية و اخرى اجتماعية من الممكن التوقع بها وقياسها عند الضرورة .

ويتمثل الانفاق الاستثمارى العام فى استخدام الارصدة النقدية فى المشروعات العامة مثل مشروعات السرى البنية الاساسية وغيرها . ويضاف اليه ما تدفعه الحكومة لتشجيع جميع صور الاستثمار الخاص . ويؤدي الانفاق الاستثمارى العام الى زيادة الاستهلاك بطريق غير مباشر . بينما يؤدي الانفاق الاستهلاكى العام الى زيادة مستويات الاستهلاك بدرجة اكبر ، ويتمثل الانفاق الاستهلاكى الحكومى فيما تنفقه الحكومة على التعليم والصحة والتأمين الاجتماعى والاسكان وغير ذلك . اما الانفاق العام الذى يستهدف زيادة صافى مالى الافراد مباشرة مثل زيادة الانفاق على المعاشات والاعانات الاجتماعية للافراد ذوى الدخل الدنيا ذات الميل الحدى والمتوسط المرتفع للاستهلاك انما يؤدي بصورة مباشرة الى زيادة مستوى الاستهلاك لان معظم مفردات هذه المجموعة من مجموعات الانفاق قسدا تذهب فى شكل زيادة فى مقدرة الطبقات الفقيرة فى المجتمع ، ومن ثم فان اى زيادة فى الدخل تذهب مباشرة الى الانفاق الاستهلاكى . ويستهدف النوع الاخير من الانفاق العام الى تغيير طبيعة الاصول التى يمتلكها الافراد كصا فى حالة التعجيل فى سداد الدين العام ، وأثر هذا الانفاق على مستوى الاستهلاك يتوقف على مستويات دخول الدائنون للحكومة ، فاقبال الحكومة على سداد الديون وخفض قيمتها غالبا ما يدفع بالقوة الشرائية الى اولئك الذين يقعون فى فئات الدخل العليا حيث الميل للاستهلاك ضعيف ، وهم فى اغلب الاحوال من حملة السندات الحكومية .

ج - اثر الانفاق العام على مستوى الانتاج والعمالى :

يعتبر اثر الانفاق العام على كل من مستوى الانتاج والعمالة ذات بعد اقتصادى لاجتماعى هام ، وذلك يمكن قياسه من خلال عدد من المقاييس او المؤشرات الهامة مثل مقدرة الافراد على العمل الادخار ، ورغبة الافراد فى

العمل والادخار ، وحركة موارد الانتاج بين فروعه المختلفة ثم امكانية تحقيق مستويات عالية من التوظيف ويفترض ان الانفاق الحكومي على التعليم والرعاية الصحية يكون بغرض رفع كفاءة الافراد وزيادة مقدرتهم على العمل كما يزيد دخولهم ومن ثم القدرة على الادخار . اما من حيث التأثير في الرغبة على العمل والادخار فان — الامر يختلف انا ما كان هؤلاء الافراد من فئة المنتجون او العمال . اما الفئة الاولى فتتوقع المزيد من الانفاق الحكومي من جانب الدولة ، وقد يكون ذلك حافزا لهم على زيادة الاستثمارات والانتاج ولاسيما اذا توقعوا ايضا الحصول على اعانات من الحكومة . اما الفئة الثانية وهي العمال فاذا تمتعوا برعاية الحكومة فـ في حالات العجز والبطالة فان ذلك حتما يزيد اقبالهم على العمل لانه يغذو آمنا مطمئنا فتزيد لديه الرغبة في العمل والاقبال عليه ويزيد دخله وترتفع مستوى رفاهيته . مع ملاحظة اهمية ان يكون التعويض المذكور فقط في حالات العجز والشيخوخة والبطالة الاجبارية لان التوسع في تأمين المستقبل عن طريق المعاشات واعانات البطالة قد يشجع بعض افراد المجتمع الى الانصراف عن العمل والادخار ، ولايتطلع الى العمل من اجل المستقبل له ولاسرته . ومن ثم يجب تأمين مستقبل العمال فقط في الحالات الاضطرارية كالعجز والشيخوخة والبطالة الاجبارية والكوارث . اما تحليل اثر الانفاق العام على حركة الموارد الانتاجية بين فروع الانتاج المختلفة فانه يحدث عن طريق تشجيع الحكومة لزيادة الموارد الانتاجية في احدى القطاعات دون الاخر ، على سبيل المثال يمكن اعفاء الاول من الضرائب بينما تفرض على الثاني . . . وهكذا ، وقد تقوم الحكومة ذاتها بتوظيف بعض موارد المجتمع في احدى القطاعات دون الاخرى لاسباب قد تكون سياسية او اجتماعية مثل الانفاق على انتاج القمح وهو سلعة استراتيجية هامة يجب توفيرها تحت مختلف الظروف ، . . الى غير ذلك .

وفيما يتعلق بأثر الانفاق الحكومي على تحقيق مستويات عالية من التوظيف ، فان الانفاق على الاستثمار والاستهلاك وزيادة صافي مالى الافراد من اصول يعتبر اهم انواع الانفاق من حيث التأثير على حجم التوظيف ، والعلاقة هما طردية . لكن الملاحظ ان تغيير طبيعة الاصول عادة يكون اقل اثرا على حجم التوظيف ، ان لم يكن له في بعض الاحوال آثار انكماشية كما هو الحال في مصر الان ، كما يترتب على زيادة الانفاق الحكومي مع بقاء الانفاق الخاص على ما هو عليه ان يزداد الطلب الكلى الفعال على السلع والخدمات مما يزيد من حجم التوظيف ، اما اذا ترتب على التوسع في الانفاق الحكومي نقص مقابل في الانفاق الخاص فان حجم التوظيف سوف يتقلص ، وهناك عدد من الاتجاهات والآراء التي تتعرض لمسألة اثر الانفاق العام على تحقيق التوظيف الكامل . يمكن عرض بعضها كما يلي :

فكرة المشروعات العامة

البعنى يرى اهمية ان تقوم الحكومة باعداد دراسات جدوى لعدد من المشروعات التى يجب ان تقوم الحكومة بتنفيذها فى فترات الكساد والبطالة . ولكن اصحاب هذا رأى يفترضون ان المشروعات العامة يمكن تأجيلها الى فترات الكساد حتى يكون اثر الانفاق العام على مستوى الاسعار محدودا . وفكرة المشروعات العامة فكرة قديمة فى مصر على سبيل المثال فمصر الفرعونية قديما يمكن اعتبار بناء الاهرامات والاثار بمثابة اجراء من الحكومة فى ذلك الوقت لمعالجة البطالة والكساد ، ولكن من الملاحظ حاليا ان معظم المشروعات العامة فى العصر الحديث قد تتم فى فترات الرخاء حيث يتوفر التمويل الحكومى لها والامر يحتاج هنا الى اعادة النظر فى فكرة المشروعات العامة . اما فكرة دفع قوة شرائية عامة قوية فى الاقتصاد القومى فهى قائمة على تشجيع الانفاق والاستهلاك عن طريق زيادة تدفق الاموال من الحكومة الى افراد المجتمع الفقراء من اصحاب الدخل المحدود ذوى الميل التالى الى الاستهلاك ، ومن ثم تتولد فى الاقتصاد القومى قوة شرائية تدفع الى توظيف لعوامل الانتاج ، لكن من الضرورى الا تطول مدة تدفق الانفاق الحكومى فى هذا الاتجاه بعض النظر عن حجمه . ومن الاهمية ان يحدث ذلك بالتوازى مع الانفاق العام على المشروعات العامة . وتنطوى فكرة الانفاق التعويضى على امكانية ان يقاس الحجم المرغوب فيه من الانفاق الحكومى بالفرق بين مقدار المدخرات المتوقعة من الدخل القومى الذى يمثل توظيف كاملا للموارد فى المجتمع ومقدار فرص الاستثمار الجديدة المتوقعة ، ويجب ان يؤدى الانفاق التعويضى الى زيادة القوة الشرائية لدى الافراد من ذوى الدخل المنخفضة اذا اردنا لهذا النوع من الانفاق ان يحقق اهدافه . مع ملاحظة ان برنامج الانفاق التعويضى الحكومى قد يستمر لفترة طويلة ، وانه يكون مصاحبا لعملتى الانفاق العام ودفع القوة الشرائية فى المجتمع .

ما سبق يتبين اهمية دور السياسة الانفاقية العامة فى تحقيق اهداف السياسة المالية ، وقد تبين مالتلك السياسات من آثار اقتصادية واجتماعية هامة ، وبصفة عامة تتلخص مصارف الانفاق الحكومى فى اتجاهات تنمية الموارد الاقتصادية اللازمة لتطوير وتنمية قطاعات اقتصادية مثل الزراعة والصناعة . . وخدمات الامن وغيرها ، كما تتجه وبصفة اساسية الى ما يعرف باتفاقيات الرفاهة او الرفاهية وهى تشمل كافة انواع الانفاق الحكومى الذى يستهدف مباشرة تحسين ورفع مستوى المعيشة لافراد المجتمع والمجتمع ككل ، ويفترض ان هذا الانفاق يستأثر بجانب حيوى من نشاط الدولة ، مثل الانفاق على التعليم والصحة والمعاشات والتأمينات الاجتماعية ،

والاعانات والمساعدات فى حالات العجز ، ورعاية الاحداث والعصر ٠٠ وما الى ذلك فضلا عن الانفاق على الاسكان والمرافق كمياه الشرب والصرف الصحى والطرق والاتصالات ، وغير ذلك من جوانب التنمية الحضرية .

وقد يهدف الانفاق على التعليم خاصة فى مراحله الاولى الى خلق الشعور بالانتماء الى كل من نظام الدولة والى الوطن والمجتمع لدى الصغار ، ويفترض ان يهدف الى تنمية القدرات الابتكارية بلدى الشباب فى المراحل العمرية بين الطفولة والشباب والعمل على تنميتها وتطويرها ورعايتها مع المراحل العمرية التالية حتى تعود على المجتمع مرة اخرى وتكون اساسا لتطوره وحل مشكلاته وتنميته وهكذا ، الا انه وقبل كل ذلك فان الديمقراطيات من قديم الزمان تؤمن بضرورة تهيئة فرص التعليم المتكافئة للجميع لخلق المواطن الفعال بايجابية فى المجتمع . اما الانفاق على الرعاية الصحية انما يهدف فى النهاية الى زيادة مقدرة الافراد على الانتاج والتمتع بثمار انتاجهم وبالتالي فى ظل توازن من الصحة الجسمية والفعلية والنفسية السليمة . ويؤدى الانفاق الحكومى على كل من التعليم والصحة الى جذب بعض موارد المجتمع للخدمة والعمل فيها كما يؤدى الى تخفيض اثمان الخدمات الطبية والتعليمية الى حد كبير ويتأتى ذلك على سبيل المثال فى تصميم برامج التأمين الصحى بصرف النظر عن مساوىء تطبيق النظام فى مصر ممازال الجانب الايجابى هام لاصحاب الدخول المنخفضة فى المجتمع . وكذلك الحال بالنسبة للخدمات التعليمية فى المراحل المختلفة مع الاخذ فى الاعتبار أهمية الانفاق الاستثمارى فى التعليم والصحة من جانب القطاع الخاص .

اما الانفاقات الاجتماعية الاخرى انما تهدف فى مجموعها الى تحسين الروابط بين افراد المجتمع والتخفيف من حدة العناء الذى يرجع فى معظمه الى اسباب اقتصادية ، كالمعاشات والاعانات ٠٠٠ الى غير ذلك . وينتهى ان جزء كبير من تمويل هذا الانفاق يأتى عن طريق ماتحملة الدولة من العاملين واصحاب الاعمال ، والضرائب على كلى الفريقين ، والحكومة بذلك تعمل على اعادة توزيع دخل الفرد ما بين الحاضر والمستقبل ، الا ان هذا الاثر يتفاوت تبعاً للاهمية النسبية التى يعقدها كل فرد للتضحيات الحاضرة مقابل الاشباع المستقبلية . كما ان انفاق الحكومة على الاسكان والمرافق والتنمية الحضرية بصفة عامة سوف يكون له آثار ايجابية على زيادة انتاجية المواطن عن طريق تحسين المستوى الصحى والمعيشى وخاصة من ذوى الدخول المنخفضة فى المجتمع ، هذا فضلا عن تخفيض نفقات الحكومة على علاج الجرائم والامراض الاجتماعية

الناجمة عن عدم توفر المسكن المناسب فى الوقت المناسب من عمر الفرد وبالتكلفة التى يستطيع تحملها مع الأُخذ فى الاعتبار موقع السكن من عمله .

٢-٤-٢ الآثار الاقتصادية والاجتماعية للسياسة الضرائبية

تعتبر الضريبة احد العوامل الهامة المؤثرة على كل من النشاط الاقتصادى والتغير الاجتماعى ، وليس بالاطبع هى كل العوامل . ولان الآثار النهائية للضرائب وثيقة الصلة بنمط الانفاق العام ، فان الضرائب والانفاق العام آثارهما الاقتصادية والاجتماعية دائما مترابطة ومتشابكة . وعلى النحو السابق دراسته فيما يتعلق بالسياسة الاتفاقية العامة واثرها على سلوك الافراد فى المجتمع سواء كانوا من فئة العمال ام من اصحاب الاعمال او من العاملين فى القطاع الحكومى فانه يمكن تحليل الآثار الاقتصادية والاجتماعية للسياسة الضرائبية من خلال علاقاتها بكل بكل من المستوى العام للاسعار وللإستهلاك ، ومستوى الانتاج والعمالة من حيث القدرة على العمل والادخار والرغبة فيهما فى اطار توزيع موارد المجتمع الانتاجية وتحقيق مستويات توظيف عالية .

أ - أثر السياسة الضريبية على المستوى العام للاسعار

يتوقف اثر الضريبة بالنسبة للاسعار على كل من مرونة العرض والطلب للسلعة الخاضعة للضريبة ، وكذلك الظروف الاقتصادية التى تتحكم فى هياكل الانتاج . ومن المعروف ان زيادة ايرادات الضرائب يؤدى الى الحد من الانفاق الخاص والتضخم كما هو الحال فى فترات الحروب والظروف الحالية فى مصر حيث يمكن تقليل أثر التضخم المتسبب عن زيادة الطلب ، وعندما تنخفض ايرادات الضرائب فان ذلك قد يؤدى الى هبوط مستوى الانفاق النقدي الكلى . ويعتبر تحديد الاثر الكلى للضريبة على المستوى العام للاسعار من الامور التى يصعب تجديدها الا بعد تحديد فئات الدخل التى فرضت عليها الضريبة وكذلك فئات الدخل التى ستستفيد من انفاق حصيللة تلك الضريبة وقبل ذلك سيكون من الصعب تحديد اثر الضريبة على المستوى العام للاسعار بدقة حتى يمكن تحديد ما اذا كانت ستعمل على امتصاص جانب من القوة الشرائية المخصصه للانفاق الاستهلاكى ، مع الاخذ فى الاعتبار اثر الضرائب غير المباشرة على اثمان السلع والخدمات الضرورية .

ب - اثر السياسة الضريبية على المستوى العام للاستهلاك

يرجع تأثير الضرائب على حجم الاستهلاك الكلى الى نسبة ما تقتطعه الضرائب من دخول الافراد فى الشرائح المختلفة من الدخل ، فمن المتوقع ان تؤثر الضرائب على مستوى استهلاك فئات الدخل المنخفضة بنفس القدر الذى يقتطع تقريبا ، ولكن اثر الضرائب على استهلاك فئات الدخل العليا ربما يكون فى شكل خفض الاستهلاك ولكن بأقل من القدر الذى تقتطعه الضرائب ، والفرق بين الحالتين يرجع الى ان معظم المدخرات لدى فئات الدخل العليا وليست بالضرورة لدى فئات الدخل المنخفضة وان مستوى الادخار وليس مستوى الاستهلاك هو الذى يتأثر مباشرة بالضرائب وواضح ان الضرائب ليست هى العامل الوحيد الذى يؤثر على الاستهلاك . كما يجب الاشارة ان السياسة الضريبية التى تعمل على زيادة القوة الشرائية تعتبر شرط هام لتشجيع الاستثمار الخاص ، وان خفض العبء الضريبى على الافراد ذوى الميل الحدى الكبير للاستهلاك قد يؤدى الى تشجيع كل من الاستهلاك والاستثمار معا . ويقضى الحال خاصة فى أوقات الكساد الاقتصادى كما هو الحال فى مصر الان ، ان تعتمد الحكومة الى الاقلال ما أمكن من الاعتماد على الضرائب فى تمويل الموازنة العامة للدولة ، او الاتجاه نحو فرض ضرائب اكثر على الدخول المستمدة من الملكية وليست المستمدة من الجهد الانتاجى الايجابى ، وعدم المغالاة كثيرا فى الضرائب على الدخل الاستثمارى ، وهكذا يمكن تحقيق توسع عام فى كل من الاستهلاك والاستثمار معا عن طريق السياسة الضريبية تخفض العبء الضريبى على الافراد الذين لديهم الميل الحدى للاستهلاك كبير ، مع اخضاع الاموال المكتنزة او العاطلة لضريبة خاصة تعمل على تحقيق معدل عال فى كل من العدالة الاجتماعية وسرعة دوران النقود فى المجتمع .

ج - اثر السياسة الضريبية على مستوى الانتاج والعمالة :

تقطع الضرائب جزءا من دخول الافراد ، ومن ثم قد تؤدى الى نقص كفاءاتهم او قدرتهم الانتاجية فيما لو عجزوا عن تحقيق احتياجاتهم الاستهلاكية بالقدر المطلوب من الضروريات مثل الانفاق على الغذاء والكساء والتعليم والرعاية الصحية وغيرها ، وعلى فرض ان مرونة طلب الافراد على الدخل غير مرنة ، اى بمعنى انهم يرغبون فى الحصول على نفس الدخل مهما كان الجهد المبذول فإن الضريبة التى قد تؤدى الى انقاص دخولهم سوف تدفعهم فى المدى الطويل الى تحقيق مستوى الدخل السابق ، والامر هنا يختلف عما لو كان الطلب على الدخل مرنا بمعنى امكانية استغناء الافراد عن الجزء المقتطع بسبب الضرائب وذلك اما لان لديهم مدخرات او لامكانهم التعود على

المستوى المعيشى المنخفض عن سابقة ، وفى هذه الحالة فان الضريبة قد تؤدى الى تدم تحفيز هؤلاء الافراد على العمل والادخار مرة اخرى ؟ فالامر مرهون بنوعية الضريبة ونسبيتها وعلى من يقع عبء الضريبة عليه من ذوى الدخل .

كما يتأثر انتقال عوامل الانتاج من نشاط او استغلال الى اخر تبعا للضريبة ، فان فرض ضريبة على نوع معين من الاستغلال سرعان ما تأخذ معه عوامل الانتاج فى الانتقال او التحول الى نوع آخر من النشاط الاقتصادى يقل منه اثر الضريبة ، وقد يتعذر هذا الانتقال فى بعض الاحيان عندما تفرض الضريبة بالتساوى على جميع انواع استعمالات هذه الموارد ، ولو ان العبرة من الوجهة العلمية ليست بتساوى سعر الضريبة فى اوجه النشاط المختلفة انما بمدى مرونة كل من العرض والطلب على السلعة او المادة الخاضعة للضريبة ، فعلى سبيل المثال تنتجوا السلعة ذات الطلب غير المرن نسبيا قد يكون من الافضل لهم التحول بمواردهم الى انواع اخرى من الاستعمال البديل اذا امكن ذلك . كما وانه ومن المعلوم ان حجم العمالة الكلية فى المجتمع مرتبط ارتباطا وثيقا بحجم الانفاق الكلى على الاستثمار والاستهلاك بما يترتب عليه ان اى تخفيض للانفاق لاستثمارى والاستهلاكى والكلى سيعمل على خفض العمالة والاسعار بالتبعية .

ولنوضح اثر الضرائب على تحقيق مستويات عالية من التوظيف فانه يمكن افتراض نوعين من انواع الضرائب :

النوع الاول : تبعا لمستوى الدخل الذى ينصب عليه عبؤها ، فالضرائب على الافراد فى فئات الدخل الدنيا تعمل على الاقلال من الانفاق الخاص على السلع والخدمات التى جرت العادة على استهلاكها فى ظل مستوى معيشى معين ، ولو ان الحكومة غالبا ما تسارع فى مثل هذه الحالة الى انفاق حيلة هذه الضرائب بكيفية مماثلة للافراد فيما لو قدر لهم الاحتفاظ بتلك الاموال . اما الضرائب على الافراد فى فئات الدخل العليا فانها تعمل على الاقلال من المدخرات الخاصة مما قد يؤدي بدوره (مع اقتراض ثبات العرض النقدي) الى رفع اسعار الفائدة ، وخفض الانفاق الاستثمارى الخاص بالتالى (وذلك مع افتراض بقاء الكفاية الحدية لرأس المال على ما هو عليه) . هذا ومن المحتمل ان تسارع الحكومة فى مثل هذه الحال الى زيادة حجم انفاقها بما يعوض النقص فى الانفاق الاستثمارى الخاص لاسيما اذا كان المجتمع يعانى ولو قليلا من هبوط فى مستوى النشاط الاقتصادى الكلى، اما اذا ما فرضت الضرائب فى اسعار مرتفعة على نواتج صناعة معينة ، فانها قد تنقص من حجم العمالة فى تلك الصناعة .

د - اثر السياسة الضريبية على توزيع الدخل :

وفيما يتعلق باثر السياسة الضريبية على توزيع الدخل فانه يتبين ان رفاهية المجتمع ككل انما يجب ان تكون الاساسى والهدف لكل دراسة اقتصادية واجتماعية ، والمسألة لا تتحقق لمجرد الوقوف على حجم الدخل القومى فحسب بل وهو الاهم الكيفية التى يتم بها توزيع ذلك الدخل .

وكما هو معروف من النظرية الاقتصادية ان الادخار عامل سلبى لا يؤثر فى حجم الاستثمار وانما يتأثر به ، وان سعر الفائدة ليس هو العامل المحدد للاستثمار انما يتوقف حجم الاستثمار على العلاقة بين سعر الفائدة والكفاية الحدية لرأس المال ، وذلك بافتراضى ثبات تفضيل السيولة النقدية وان زيادة الدخل القومى وتحسين الحالة الاقتصادية فى المجتمع ككل يدعو ان بصفة عامة الى زيادة الانفاق لا الى زيادة الادخار ، كما ان تقليل الفوارق او التفاوت بين فئات الدخل فى المجتمع امر من الامور الهامة والرئيسية التى قد تؤدى الى الانفاق وزيادة الطلب الكلى تبعاً لذلك . ومن ثم يصبح من الضرورى دراسة آثار الضرائب على توزيع الدخل والبحث عن افضل الطرق التى تؤدى الى افضل توزيع للدخل من متطور اجتماعى واقتصادى ، كما ان الحكم على مدى فاعلية السياسة الضريبية فى مجال توزيع الدخل انما يكون من القُطرة الشاملة المتكاملة للنظام الضريبى ككل كوحدة واحدة وذلك لتجنب الآثار السلبية للمعالجة الجزئية فى بعض الحالات (١) .

من كل ما تقدم يمكن ان نخلص الى ان حجم ومقدار ونوعية ما يمكن ان تحصل عليه الدولة من حصيله ضريبية يمثل أحد الدعائم الرئيسية لسياسة الانفاق العام التى يمكن ان تنتهجها الادارة الحكومية ، وفى المقابل تماما فان مقدار الحصيله الضريبية التى ترغب الادارة الحكومية فى تحصيلها يتحدد بداية فى ضوء السياسة المالية العامة التى تنتهجها الدولة والاهداف العامة المحددة مسبقا ، وتمثل الموازنة العامة للدولة الاداة التى يتم من خلالها تحديد كل من الايرادات العامة بما فيها حصيله الضرائب - والنفقات العامة ككل . لكنه فى جميع الاحوال يجب ان يتبين ان كل من السياسة الضريبية مقترنة بالسياسة الانفاقية يمكنهما تحسين

(١) لمزيد من التفاصيل حول اثر السياسة الضريبية على توزيع الدخل ، وسياسات الحكومة فى اععادة توزيع الدخل سواء افقيا او راسيا والآثار الاقتصادية والاجتماعية والمالية المتوقعة ، فانه يفضل الرجوع الى : عبدالمنعم فوزى ، المالية العامة والسياسات المالية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ١٩٦٥

توزيع الدخل فى الاتجاهات المختلفة ^١ اذا امكثما التأثير بفعالية فى العوامل المؤدية الى سوء توزيع الدخل مثل تضخم نصيب اصحاب راس المال فى الدخل القومى بصورة كبيرة على حساب عدم تكافؤ الفرص لذوى الدخل الاخرى بما لايمكنهم من الحصول على فرصة متكافئة فى مجالات هامة مثل التعليم والصحة والتغذية والاسكان واكتساب المهارات المختلفة . كما يجب ان نفوه بأن الآثار الاقتصادية والاجتماعية التى تترتب على فرصة الضرائب المختلفة قد تتحقق دون ان تعتمد اليها الحكومة فعلا ، ذلك بأنه اذا قصد بالضريبة الغرض المالى وحده فان فرضها لابد وان يستتبعه سلسلة من الآثار الاقتصادية والاجتماعية على المستويات العامة لكل من الاسعار والاستهلاك والادخار ورغبة الافراد فى العمل والقدرة عليه وما يتبع ذلك من آثار اجتماعية على الافراد والمجتمع ككل .

ويعتقد الباحث ان امكانيات اصلاح الاجتماعى ^(١) فى مصر مرهونة الى حد كبير بقدره الحكومة على الحد من التفاوت البين فى توزيع الدخل بين الافراد ، وهو أمر يؤدي ولاشك الى مضاعفة الاشباع او الاستفادة الجماعية لافراد المجتمع المصرى ككل من الدخل القومى ، كما يساهم بفعالية كبيرة فى تحقيق الشعور بالانتماء نحو المجتمع والدولة بما ينطوى عليه امكانية تحقيق اهداف المجتمع مستقبلا .

وقد يكون من المعتمد تحديد نمط توزيع الدخل الذى يحقق افضل وضع اقتصادى واجتماعى للمجتمع تحديدا دقيقا نظرا لصعوبة المقارنة بين تفضيلات ودرجات اشباع مختلف الافراد ، لكنه من المؤكد ان التفاوت الكبير فى توزيع الدخل يؤدي الى آثار اجتماعية سلبية ، فضلا عن انه يؤدي الى تضخم حجم المدخرات النقدية لبعض الافراد من ذوى الدخل الكبيرة وميلها الى الزيادة عن الادخار الحقيقى فى المجتمع (الاستثمار) مما يترتب عليه انخفاض مستوى الدخل القومى ، حتى يصل المجتمع الى حالة عامة من الفقر ، ومن ثم يتبين ان الاعتبارات الاقتصادية والفنية والاجتماعية والاخلاقية والسياسة ... الى غير هاء انما تدعوا الى الحد من التفاوت فى توزيع الدخل . وقد يرى البعض تحديد حد ادنى وآخر اقصى للدخل الشخصية ، ومع ان الاقتراح قد يصعب عمليا تحقيقه ، الا انه يجب ان يراعى فى وضع الحد الادنى للدخل ان يكون كافيا لتوفير مستوى معيشى لائق

(١) اصلاح الاجتماعى يعتبر احد المحاور السبعة الهامة فى برنامج اصلاح الاقتصادى الموقع بين الحكومة المصرية وصندوق النقد الدولى الذى يجرى تنفيذه خلال الفترة ١٩٩١ - ١٩٩٥ .

لماحبه بحيث يتسنى له الحصول على احتياجاته الاساسية مثل الغذاء والسكن والملبس والتعليم والرعاية الصحية وغيرها فضلا عن زيادة قيمة انتاجيته الاجتماعية والاقتصادية ، واذ لم يقابل تلك الزيادة من الناحية النظرية نقص في انتاجية الاخرين الذين أنقصت دخولهم ، فاننا يمكن ان نقرر حينئذ فقط ان اعادة توزيع الدخل قد أدت الى زيادة في حجم الناتج القومى وحجم الرفاهية الاجتماعية معا .

ونظرا لان افراد المجتمع يتفاوتون فى مالهيم من قدرات أو مهارات وخبرات ، كما يتفاوتون فيما يمتلكونه من ثروات فعلة للدخل ، لذلك ينبغى لاي سياسة تستهدف تضيق الفروق الكبيرة بين الدخل ان تقوم اساسا على الحد من الدخل المتولدة عن الملكية ، بينما تعمل على زيادة دخول العمل المكتسبة لصالح ذوى الدخل المنخفضة ، وقد تستخدم الحكومة لتحقيق ذلك بعض الادوات المالية مثل التدخل فى تحديد اسعار بعض السلع والخدمات لذوى الدخل المنخفضة مع منح امانات انتاج لمنتجات تلك السلع والخدمات بصورة اخرى . وقد تلجأ الحكومة الى تعديل الدخل الشخصية مباشرة عن طريق الضرائب على الدخل ، او بخلق قوة شرائية عن طريق الانفاق العام .

٢ - ٤ - ٣ الآثار الاقتصادية والاجتماعية للسياسة الائتمانية العامة

لاشك ان كل من الضرائب والقروض كلاهما يساهم مساهمة فعالة فى تمويل النفقات العامة فى المجتمعات الحديثة ، غير ان لكل منهما آثار اقتصادية واجتماعية تختلف عن الآثار التى تترتب للآخرى ، ويرجع ذلك الى ان القروض تعتبر اختيارية بينما الضرائب اجبارية ، وان القروض لا يترتب عليها نقص فى ثروة الافراد كالضرائب بل تعتبر بمثابة تغير فى شكل تلك الثروة ، بينما القرض العام عادة يمر بثلاثة مراحل اساسية هر مرحلة الاقتراض ثم مرحلة الانفاق للاموال المقترضة واهيرا مرحلة تسديد الدين ، ولكل مرحلة من تلك المراحل آثارها الاقتصادية والاجتماعية والتي تختلف عن المرحلة الاخرى ، فالآثار الاقتصادية والاجتماعية لمرحلة الاقتراض تتوقف الى حد كبير على مصدر التمويل ، لان الحكومة قد تلجأ الى الاقتراض من الافراد او من شركات التأمين او من البنوك التجارية او من البنك المركزى ، ويكون اقتراض الحكومة من الافراد فى صورة السندات وذلك فى اغلب الاحوال ، ولذلك لا يتأثر مستوى الاستهلاك لدى الافراد بالقرض ، بينما يختلف الامر اذا اقترضت الحكومة من البنوك التجارية لان تلك البنوك تستطيع خلق قوة شرائية اضافية ، وذلك اذا كان لديها احتياطات زائدة فانه يمكنها ان تقدم قروضا اضافية تزيد عدة مرات على تلك الاحتياطات دون ان تضطر الى تخفيض قروضها للمشروعات الخاصة ، ومن ثم فانه ليس للاقتراض من البنوك

التجارية اية آثار انكماشية تذكر على الاقتصاد القومي بل على العكس ربما تحدث آثار توسعية طالما لدى البنوك احتياطات زائدة ، والامر يختلف اذا لم تكن كذلك ويكون في هذه الحالة الاقتراض على حساب القروض الاخرى هذه اما اقتراض الحكومة من البنوك المركزية فيكون في صورة سندات يتولد عنها خلق قوة شرائية جديدة كما في حالة البنوك التجارية التي لديها احتياطات فائضة ، ويعتبر البنك هذه القوة الشرائية في حساب الحكومة لديها لكي تدفع الحكومة منه اموال الموردين والمقاولين وهكذا الى آخر العملية التي يترتب عليها خلق الودائع .

وهكذا فان المقارنة بين الآثار الناتجة عن اصدار القروض والآثار المترتبة على جباية الضرائب توضح ان الاخيرة لها في كثير من الاحيان اثار اقتصادية انكماشية كبيرة على الاستهلاك والاستثمار ولها اثار سلبية على المجتمع ، على عكس القروض فان آثارها الانكماشية ضئيلة بالنسبة الى الاستهلاك ومحددة بالنسبة للاستثمار بل قد يكون لها آثار توسعية في كثير من الاحوال تؤدي الى تحسين مستوى المعيشة للأفراد في اغلب الاحوال مع الأخذ في الاعتبار سياسات توزيع الدخل .

اما الآثار الاقتصادية المترتبة على مرحلة انفاق القرض العام فهي في اغلب الاحوال آثار توسعية خصوصا اذا كان مصدرها اموال عاطلة او خلقتها البنوك التجارية والبنك المركزي ويضاف في هذه الحالة طلب الدولة على السلع والخدمات الى طلب الافراد بدلا من ان يحل محله . وعندما تتفق الدولة حصيلة القرض تنتقل ودائع الدولة الى الافراد فتزداد جهة ودائع البنوك . ويضاف الى ذلك ان جزءا من السندات التي اشتراها افراد المجتمع والهيئات الخاصة يستعمل عادة للاقتراض بضمانها من البنك ، وبذلك يستفيد حملة السندات بجانب من القوة الشرائية التي استعملوها في شراء السندات عن طريق التوسع في الائتمان .

ويتنافس افراد المجتمع المقترضون مع الدولة المقترضة على السلع والخدمات المتاحة في المجتمع ، فاذا كان هناك جانبا كبير من القوى الانتاجية عاطلة اثناء الفترة التي تتفق فيها الدولة حصيلة القرض ، فان زيادة الطلب الناشئة حينئذ قد تؤدي الى زيادة في الانتاج ولا يكون تأثير انفاق الاموال المقترضة على مستوى الاسعار كبيرا . اما اذا كان نشاط الاعمال في أوجه غير منتجة اقتصاديا ، فان زيادة الطلب تؤدي الى ارتفاع الاسعار ارتفاعا تضخيميا ، ويكون له آثاره السلبية على افراد المجتمع فيما يحتاجونه من سلع وخدمات .

اما في حالة اصدار الدولة القرض في الخارج وانفاقه في الداخل ، فان التضخم الناتج يكون اكبر مما لو كان القرض داخليا وانفق في الداخل ، لانه لا يترتب على القرض الخارجى امتصاص اية قوة شرائية في الدولة المقترضة تعوض القوة الشرائية التي حصلت عليها الدولة . وفي هذه الحالة يصبح ميزان المدفوعات في صالح الدولة المقترضة وتأخذ وارداتها في الميل الى الازدياد .

وفيما يتعلق بالاثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة على المرحلة الثالثة من مراحل القرض وهي مرحلة تسديد الدين او القرض ، فانه بصفة عامة من المتوقع ان تكون هذه الاثار الناتجة عن سحب جانب من القوة الشرائية للمستهلكين او المستثمرين في الداخل ونقلها خارج البلاد . وهذا يؤدي الى انكماش ، ويكون هذا الانكماش اقل في حالة ما اذا كان القرض داخلى والسداد داخلى بالطبع . بل انه من المؤكد ان يصحب تسديد القرض الداخلى شىء من الانخفاض في الاسعار .

وهكذا تبين ان الدولة تستطيع التأثير بشكل فعال في النشاط الاقتصادى والتغيير الاجتماعى عن طريق عمليات الاقتراض وتستطيع من خلال عملية ادارة الدين العام ان تنقل عنصر الزمن لصالحها بما يكفل الاستقرار والنمو في المجتمع المصرى ككل .

٢ - ٥ بعض الآثار الاجتماعية لبرنامج الإصلاح الاقتصادي :

فى عام ١٩٩١ ، بدأت مصر مرحلة جادة فى عملية التحول الى نظام الاقتصاد الحر منذ التوقيع على برنامج الإصلاح الاقتصادى مع كل من صندوق النقد الدولى والبنك الدولى . وقد استطاعت الحكومة المصرية ان تحقق انجازات ملموسة فى مجالات السياسة النقدية (١) ، والسياسات المالية (٢) منها تخفيض معدلات التضخم ، وثبیت سعر الجنيه فى علاقته مع العملات الاجنبية (٣) مما ادى الى استعادة الثقة فى العملة الوطنية الى حد ما ، وتحرير اسعار الفائدة ، وتحسين العجز فى الميزانية العامة كما سبق بيانه ففى الفصل الاول من هذه الدراسة ، وتحسين العجز فى ميزان المدفوعات ، وهى انجازات هامة استغرقتها المرحلة الاولى (١٩٩١ - ١٩٩٥) من برنامج الإصلاح الاقتصادى . الا ان البرنامج كان قد تضمن عددا آخر من محاور ومؤشرات للإصلاح لوحظ ان الحكومة المصرية قد تلكت فى تنفيذها ، وهى الإصلاحات الهيكلية التى تتمثل فى تحرير القطاع العام ، والتجارة الخارجية ، وإصلاح النظام السعري ، ورفع مستويات كفاءة المنظمات والمؤسسات الاقتصادية بما فيها نظام الضرائب والنظام المصرفى وسوق المال وقوانين العمال وغيرها مما يتصل اتصالا وثيقا بالنظام الانتاجى ، الا ان الاتفاق قد تضمن ايضا اجراء اصلاحات اجتماعية فضلا عن علاج الآثار السلبية الاجتماعية المترتبة اصلا على اعادة الهيكلة . وقد يكون من المفيد الاشارة الى بعض المحاور والمؤشرات التى تضمنتها اتفاقيّة الحكومة مع كل من البنك والصندوق الدولى وتتمثل فى :

١ - اصلاح القطاع العام المصرى عن طريق طريق الإصلاح الهيكلى وخاصة فيما يتعلق بالنواحى التمويلية والقانونية والادارية ، وان يعمل بموجب قواعد ونظام القطاع الخاى . بالاضافة الى عملية الخصخصة .

٢ - تضمن اتفاق الحكومة مع كل من الصندوق والبنك الدولى ، اعادة النظر من جانب الحكومة المصرية فى السياسات التسعيرية (٤) ، بهدف علاج التشوهات السعرية ، بحيث يمكن تقدر التكلفة الحقيقية

(1) Fiscal policies

(2) Monetary policies

(3) Exchange reform

(4) Pricing policies

للسلع المختلفة فضلا عن تحديد أسعارها وفقا للعرض والطلب ، ولقد قطعت الحكومة المصرية شوطا طويلا في هذا الاتجاه ، وأصبحت معظم السلع في قطاع الصناعة تخضع لنظام السوق فيماعد السجابر حيث يتم تحديد اسعارها بمعرفة الحكومة ، على اعتبار انها مصدر من مصادر اليراد العام . وكذلك الحال في قطاع الزراعة فيماعد القطن الذى يخضع لضريبة صادرات ، ويمكن الاشارة الى انه مع نهاية يونيو ١٩٩٥ (موعد انتهاء المرحلة الاولى من الاتفاق ١٩٩١ - ١٩٩٥) ستكون معظم اسعار السلع والخدمات المنتجة من كافة القطاعات تخضع لنظام السوق .

٣ - تناول الاتفاق السياسات الخارجية ^(١) ، فيما يتعلق بسعر الصرف ، وحرية التجارة ^(٢) وتخفيف الديون ^(٣) .

٤ - الاصلاح المالى والنقدى الذى تضمنه الاتفاق يشتمل على عدد من التغيرات فى ادبات السياسة المالية والنقدية بحيث تؤدى الى استقرار سعر الجنيه فى مقابل العملات الاخرى ، وتحرير سعر الفائدة ، وتحسين العجز فى الموازنة العامة للدولة وميزان المدفوعات .

٥ - تضمن الاتفاق عدد من الاجراءات الخاصة بسياسات الاستثمار يرتبط معظمها ببرنامج اعادة التصحيحات الهيكلية التى تؤثر مباشرة فى النظام الانتاجى ، وقد صدرت بعض التشريعات اللازمة فى هذا الشأن .

٦ - تعتبر الاصلاحات الاجتماعية التى تضمنها الاتفاق من اهم الجوانب التى تمس حياة غالبية افراد المجتمع المصرى ، وتهدف الى تقليل الاثار الاجتماعية السلبية المترتبة على تنفيذ برنامج الاصلاح الاقتصادى ، ولهذا تم انشاء الصندوق الاجتماعى للتنمية بدعم مالى من بعض المؤسسات الدولية ^(٤) .

-
- (1) External Policies
 - (2) Trade Libratization
 - (3) Debt Relif
 - (4) Social Fund For Development

٢ - ٥ - ١ : تأثير برنامج الإصلاح الاقتصادي على العمالة

بناءً على البيانات المتاحة عن العمالة في ١٩٩٠ ، يتبين ان اجمالي قوة العمل المتاحة فى مصر بلغ نحو ١٥٠٧ مليون عامل من اجمالي عدد السكان لنفس العام وهو ٥٣٦ مليون نسمة ، منهم نحو ١٣٠ مليون عاطل أى بنسبة بلغت ٨٣ ٪ من اجمالي قوة العمل ، بينما اشارت بعض الدراسات الى وجود بطالة تتردد بين ٢ الى ٣ مليون فرد ، أى بنسبة تقدر بنحو ١٣ ٪ الى ٢٠ ٪ من قوة العمل (١) ، وتتأثر فرص العمالة فى مصر لكل من معدل نمو الناتج والانتاجية ، الا ان عملية الخصخصة (٢) ستؤدى الى اثار سلبية على العمالة المطلوبة خاصة فى المدى القصير ، وان عطية الخصخصة او تحويل المشروعات العامة الى خاصة سوف يترتب عليها زيادة اعداد العاطلين ، ويحتاج هؤلاء العمال الى فرض عمل فى مشروعات اخرى كما تتزايد احتياجاتهم الى التدريب التحويلي لاعادة تأهيلهم بمهارات اخرى تتناسب وحاجة سوق العمل فى ظل برنامج الإصلاح الاقتصادي . وقد يكون من المناسب ان نتوقع آثارا ايجابية لعمل الخصخصة على العمالة ولكن فى المدى الطويل حيث يزداد معدل نمو كل من الاستثمار والناتج المحلى الاجمالى .

٢ - ٥ - ٢ : تأثير برنامج الإصلاح الاقتصادي على السياسات الصحية :

هناك علاقة قوية بين كل من التنمية الصحية واهداف التنمية الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع ، وبينما كانت التغطية العلاجية الشاملة منذ اوائل الستينات دون مقابل ، الا ان انشاء المستشفيات ومراكز العلاج الخاص قد ازدادت منذ اعلان سياسة الانفتاح وحتى الان ، وقد استمرت السياسة الصحية فى تشجيع القطاع الخاص على التوسع فى تقديم الخدمات الصحية العلاجية التى تقدمها الحكومة والقطاع العام المحلى . الا ان هناك فروق كبيرة فى توزيع الخدمات العلاجية بين الريف والحضر ، والتركز الكبير فى كل من القاهرة والاسكندرية وعواصم المحافظات ، وبصورة عامة بدأت السياسة الصحية تواجه عددا من التحديات ازدادت حداثتها مع تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي ، وقد تمثلت فى (٣) :

(1) UN. ESCWA, 'Structural Adjustment and Reform policies in Egypt: Economic and Social Implication, oct. 1993.

(2) Privatization.

(٣) وفيق أشرف حسونة ، السياسات الصحية ومستقبل العلاج للشرائح الاجتماعية المختلفة ، ندوة الابعاد الاجتماعية لسياسات الإصلاح الاقتصادي ، القاهرة ١٩٩٤ .

- ١ - تناقص الانفاق العام على الخدمات العلاجية .
- ٢ - الارتفاع المستمر فى اسعار المدخلات اللازمة للخدمات العلاجية بما فيها اسعار الدواء .
- ٣ - عدم توازن توزيع الخدمات بين المحافظات وبين الريف والحضر .
- ٤ - الزيادة غير المسبوقة للطلب على الخدمات العلاجية . بسبب :
 - تزايد انتشار بعض الامراض بسبب تدهور المستوى الصحى للبيئة .
 - تزايد المشكلات الصحية بسبب بعض السلوكيات مثل التدخين والايذز .
 - عودة انتشار بعض الامراض كالمalaria وسوء التغذية .
- ٥ - تدنى نوعية الخدمات العلاجية الحكومية للنقص الكبير فى مستلزمات العلاج .
- ٦ - ارتفاع اسعار الخدمات العلاجية التى يقدمها القطاع الخاص بدرجة يصعب على غالبية الافراد الاستفادة منها .
- ٧ - تزايد نسبة غير القادرين على تحمل تكلفة العلاج لاسباب منها البطالة وتدنى الدخل لمعظم فئات المجتمع .

ولقد عرضت الدراسة ذاتها بدائل لعملية خصمة القطاع الصحى (الخدمات العلاجية) من منظور تكلفة الخدمات العلاجية التى يمكن للحكومة تحملها مقارنة بالتكاليف التى يمكن للمواطن طالب الحكومة تحملها ، وكذلك مدى كفاية ومغالية الخدمة التى تقدمها الحكومة بالمقارنة بمثلتها المقدمة من القطاع الخاص . وبمفصلة عامة فان الصندوق الاجتماعى للتنمية يقدم بدور هام فى مجال التنمية الصحية عن طريق :

- دعم الجمعيات الاهلية لتقديم الخدمات الصحية الاولية فى المناطق المحرومة منها .
- تمويل مشروعات اصحاب البيئة (المياه ، الصرف ، القمامة) فى المناطق المحرومة بالريف والحضر .
- تمويل برامج التثقيف الصحى والتغذوى .
- تمويل مشروعات متكاملة علاجية وقائية فى مجال الامراض المؤثرة على التنمية ، وخاصة المشروعات التى تقدمها الجمعيات الاهلية والتى تقدم الخدمة باسعار فى متناول محدودى الدخل .
- اتاحة فرص عمل للشباب فى المجالات الصحية مثل التمريض ، الاسعاف ، البحوث الصحية المبدائية .

وفى جميع الاحوال فان برنامج الاصلاح الاقتصادى قد ساهم بصورة واضحة فى عزوق الحكومة عــــن الالتزام بتغطية الخدمات العلاجية الشاملة ، وان هناك محاولات للتمويل بالمشاركة الاجتـماعية لتعويض النقص فى الانفاق العام على الخدمات الصحية العلاجية ، فلقد بلغت ميزانية وزارة الصحة فى عام ١٩٩٠/٨٩ نحو ٦٤٠ مليون جنيه. تمثل نسبة ٢١ ٪ من الميزانية العامة ، ويبلغ متوسط نصيب الفرد نحو ١٢ر٤ جنيه ، بينما ارتفعت ميزانية وزارة الصحة فى عام ١٩٩٤/٩٣ لتصل الى مايقرب من ١١٧٧ مليون جنيه ، تعادل ١٩ ٪ من الميزانية الحكومية ، وبمتوسط فردى يبلغ ١٩ر٦ جنيه . وتوزع ميزانية الخدمات العلاجية لعام ١٩٩٤/٩٣ الى ٥٨ر٩ ٪ للاجور والمرتبات ، ٢٤ر٨ ٪ للعقائر ، ١٥ر٢ ٪ للاستثمارات ، ١١ر١ ٪ أخرى . وبمعكـس التوزيع النسبى مدى تضخم المخصص للاجور والانخفاض الكبير المخصص للتشغيل والاستثمارات مقارنة بمعدلات التضخم وارتفاع اسعار المكون المادى فى العملية العلاجية .

ويمكن استنتاج ان التوجه لاقتصاديات السوق بشأن الخدمات العلاجية قد يفيد متوسطى الدخل دون الفقراء . وان تنشيط التكافل الاجتماعى قد يوفر حـلولا مناسبة للفقراء فى مجال الرعاية الصحية . بــــل يمكن ان نزعـم ان اعباء المعيشة سوف تتزايد بصورة قد تعجز البعض عن تحملها فلقد اشارت الحكومة فى اطار الخطة الحالية الى دراسة امكانية ان يقوم القطاع الخاص بمشروعات كالمياه والطرق والاتصالات (١) ، وقد كانت لوقت قريب خدمات حكومية فقط ، ومن ثم تقلص مجالات تقديم الخدمات الحكومية ، وتحولت الى خدمات مقرونة بتحقيق ايرادات مالية او ربح ، كما هو الحال فى الصحة والتعليم ثم جميع خدمات المرافق كـمياه الشرب والصرف الصحى والطرق ٠٠٠٠ التى آخره .

(١) وزارة التخطيط ، خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية لعام ١٩٩٤/٩٣ ، العام الثانى من الخطة الخمسية الثالثة ١٩٩٣/٩٢ - ١٩٩٧/٩٦ ، المجلد الاول ، ابريل ١٩٩٣ ص ١٩١ - ١٩٤

٢ - ٦ : بعض الآثار الاقتصادية لبرنامج الإصلاح الاقتصادى :

يعتبر تخفيض عجز الموازنة العامة من الاهداف الهامة للحكومة المصرية فى اطار عملية اصلاح الاقتصادى ، وقد تمثلت السياسات المتبعة فى هذا الاتجاه فى تخفيض الانفاق الحكومى ، ومعدل الزيادة فى كل من الاجور والدعم وكذلك الانفاق الاستثمارى العام او الحكومى ولقد استمر عجز الموازنة العامة يتردد بين ٤ الى نحو ٩ مليارات من الجنيهات خلال الفترة ٨٦ / ١٩٨٧ - ٩١ / ١٩٩٢ (١) . لكنه لوحظ ان الحكومة قد اتبعت بعض الوسائل لزيادة عوائد الضرائب غير المباشرة مثل الضريبة العامة على المبيعات ، وكذلك الزيادات المتتالية فى اسعار عدد من السلع مثل الخبز والدقيق والسجائر ، كما رفعت الدعم عن بعض السلع التموينية مثل الشاي والصابون ، وزيادة الاشتراك السنوى للخدمة التليفونية ، وكذلك زيادة اسعار المواد البترولية والكهرباء ، وتخفيض الدعم عن مستلزمات الانتاج الزراعى مثل السماد والمبيدات الكيماوية ، فضلا عن زيادة تعريفة النقل بالسكك الحديدية والمواصلات بصفة عامة وغير ذلك .

كما لجأت الحكومة الى زيادة سعر الفائدة وعمدت الى توحيد سعر الصرف للجنيه المصرى فى مقابل العملات الاخرى فيما عرف باصلاح سعر الصرف .

ومن ثم فقد ساهمت الحكومة فى رفع معدل التضخم خاصة التضخم المدفوع بعناصر التكلفة (٢) الذى تمثل فى اجراءات الحكومة فى اتجاه كل من زيادة الضرائب الغير مباشرة ورفع اسعار بعض السلع ، وادخال سعر الصرف ، وزيادة اسعار الفائدة ، الا ان الحكومة قد نجحت ايضا فى خفض الطلب الكلى خلال فترة قصيرة حيث انخفض الائتمان المحلى بصورة كبيرة وسريعة وكان لذلك آثار سلبية على كل من الانتاج والعمالة بالرغم الزيادة المتواضعة فى الاجور النقدية سنويا ، ومن ثم يمكن الجزم بأن ارتفاع المستوى العام للأسعار ومعدل التضخم الذى بلغ نحو ٢١ ٪ فى عام ٩١ / ١٩٩٢ (٣) انما يرجع اساسا الى التضخم المدفوع بعناصر التكاليف ولا يعود الا قليلا الى الزيادة فى الطلب (٤) والنتيجة النهائية تُعكس عجز فئات كثيرة من افراد المجتمع عن الحصول على نفس مستوى

(١) الفصل الاول جدول رقم (٣)

(2) Cost - push inflation.

(٣) البنك المركزى المصرى ، التقرير السنوى ٩١ / ١٩٩٢ جدول ١٠ / ١

(4) Demand - pull type.

السلع والخدمات فى تلك الفترة بالمقارنة بفترة سابقة لها .

ولقد تأثر كل من الانتاج والعمالة بالاصلاح الاقتصادى من جانب دراسة العرض فى الاقتصاد المصرى ، مع الاخذ فى الاعتبار التغيرات التى حدثت فى جانب الطلب وخاصة بالنسبة لاسعار الكهرباء والمواد البترولية وسعر الصرف واسعار الفائدة وجميعها تعتبر عناصر رئيسية فى عملية الانتاج اذ من المتوقع ان يكون التأثير على كل من الادخار ، والاستثمار ، ومعدل النمو فى الناتج المحلى الاجمالى ، ثم على متوسط دخل الفرد السنوى .

نخلص من كل ماتقدم الى أن هناك عجزا مستمرا فى الموازنة العامة للدولة . أفقد هذه الموازنة دورها كأداة فى يد الدولة لمواجهة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التى يعانى منها الكثير من افراد الشعب ، كما ان العجز المستمر فى الموازنة العامة أصبح احد مظاهر الاختلالات الهيكلية التى يعانى منها الاقتصاد المصرى ، ومعنى أنه خلل هيكلى أى لاتعود أسبابه فقط الى متغيرات السياسة المالية بل الى مجمل المتغيرات الاقتصادية الكلية ، وعليه فان علاج ذلك العجز لا يكون بالسياسات المالية فقط . وعموما فان هذا العجز بدوره يعتبر وثيق الصلة بكل من ارتفاع معدلات التضخم ، وعجز الميزان التجارى ، وتفاقم المديونية الخارجية ، ومن ثم كان من الضرورى ان تتبع الحكومة المصرية عدد من السياسات المالية التى تهدف الى خفض الانفاق العام للحكومة (لمزيد من الايضاح والتفصيل يرجع فى ذلك للفصل الأول) ، وزيادة الموارد العامة من ناحية اخرى . وقد تمثلت اهم ملامح السياسة المالية لخفض عجز الموازنة العامة فى :

- الزيادات المتتالية فى اسعار الكهرباء والمنتجات البترولية .

- فرض ضرائب جديدة مثل ضريبة المبيعات على مختلف السلع والخدمات وزيادة الضرائب الاخرى .

- زيادة الرسوم على الخدمات العامة مثل البريد والاتصالات ، للمياه .

- توحيد سعر الصرف للجنيه المصرى مقابل العملات الاجنبية .

- تحرير اسعار الفائدة .

- تحرير التجارة الخارجية من القيوم المالية بتخفيض التعريفات الجمركية ، والقيود النوعية

واعادة النظر فى قوائم الاستيراد ، القيود الادارية بتسهيل والغاء بعض الاجراءات المسبقة للاستيراد .

- التخفيض التدريجى فى بند النفقات التحويلية ذات الطابع الاجتماعى خاصة فيما يتعلق بدعم اسعار السلع التموينية •
 - التخلص من الدعم الاقتصادى الذى كانت تتحمله الموازنة العامة بسبب خسارة الوحدات الانتاجية للقطاع العام ، وذلك من خلال التصفية او البيع او اعادة النظر فى الجوانب الادارية والتمويلية لتلك الوحدات •
 - زيادة الاجور النقدية للعاملين بالدولة بنسب لا تتجاوز ١٥ ٪ سنويا ، وهو ما يعنى خفض الاجور الحقيقية ، وذلك بالمقارنة بمتوسط الزيادة فى المستوى العام للأسعار •
 - رفع يد الدولة تدريجيا عن الالتزام بايجاد فرص عمل لمقابلة عرض العمل المتزايد مما ادى الى زيادة معدلات البطالة •
 - الغاء الرقابة على الاسعار وحدوث فوضى فى مجال التجارة الداخلية لمعظم السلع •
- وبصفة عامة كان توجه الدولة ومازال نحو تخفيضى عجز الموازنة العامة متمثلا فى تراجع دور الدولة فى مجال ملكية الوحدات الانتاجية الصناعية والزراعية والمؤسسات المالية والتجارية ، فضلا عن تشجيع تحويل الملكية العامة الى القطاع الخاص كلما امكن • وكذلك تقلص دور الدولة المباشر فى مجال ادارة وتوجيه الانشطة الاقتصادية والتوجه المتزايد الى آليات السوق • ومن ذلك يتبين ان محور خفض العجز بالموازنة العامة للدولة يعتبر اهم المحاور التى تدور حولها سياسات اصلاح المالى والنقدى فى مصر • لكن تلك السياسات كان لها آثارها الاقتصادية والاجتماعية والتى كان ومازال أهمها النمو الاقتصادى السالب (الانكماش الاقتصادى) بسبب خفض معدل نمو الانفاق العام الجارى والاستثمارى ، وكذلك تعتمد خفض معدل الاستهلاك العائلى فى نفس الوقت لم يقابله نموا ملحوظا فى استثمارات القطاع الخاص ، وكان من أهم الآثار الاجتماعية تقلص نصيب الاجور من الدخل سواء فى متوسط الاجر الحقيقى او تجميد التوظيف الحكومى بالرغم من التغيرات فى المستوى العام للأسعار فى مقابل زيادة نصيب أصحاب عوائد حقوق التملك • ويمكن تتبع الآثار الاجتماعية المصاحبه لذلك مثل امكانيات الفرد فى الحصول على مستويات مناسبة من الخدمات الصحية والتعليمية ... وغيرها ، فضلا عن احتياجاته الغذائية الاساسية •

وعلى الرغم من أن اساتذة المالية العامة يوصون دائما بأن أحد افضل وسائل معالجة العجز في الموازنة العامة للدولة بالاضافة الى خفض الانفاق الحكومى الترفى - يتمثل فى زيادة الموارد العامه فان هذا الامر يعتبر من الأمور الشائكة والحساسة للغاية حيث ان زيادة الموارد العامة سوف يصحبها أحد اثرين :

١ - التأثير على ذوى الدخل المحددة بغرض أعباء اضافية على كاهلهم •

٢ - أن فرض اعباء اضافية على ذوى الدخل المرتفعة سوف يترتب عليه اثارا سلبية على حوافز قطاع الاعمال الخاص نحو الرغبة والقدرة فى الادخار والاستثمار •

وبقدر ما تستطيع الدولة زيادة موارد الموازنة العامة مع تجنب الاثرين السابقين تكون معالجة العجز ايجابية وبناءة ، ويفتح ذلك المجال امام الدولة فى استخدام الموازنة العامة استخداما فعالا كأحد أهم ادوات السياسة المالية ذات الاثار الاقتصادية والاجتماعية الواسعة المدى •

ومع أن الدولة قد بدأت تحقق قدرا محدودا من النجاح فى التغلب على العجز فى الموازنة العامة للدولة ، فقد صاحب ذلك انكماش حادا فى الاداء الاقتصادى ، وتفشت البطالة وخاصة بين الشباب الذين يمثلون اهم وأخطر الموارد المتاحة لدى المجتمع ، ومن هنا فان هذه الدراسة توصى بضرورة أن تثبني الدولة عملية انشاء بعض المشروعات العامة التى يمكن أن يتحقق من ورائها زيادة معدل الاداء الاقتصادى ودون تحميل الموازنة العامة بأية اعباء اضافية ، بأن تكون الموارد التى ستؤول للموازنة العامة نتيجة لهذه المشروعات تعادل أو تزيد عن الاعباء التى قد تتحملها ، وعلى سبيل المثال :

— فكرة اقامة طريق يربط مصر بالمغرب العربى يبدأ من بداية الطريق الصحراوى مصر /الاسكندرية مصر /الفيوم ويتجه فى عمق الصحراء الغربية حتى واحة سيوه ثم جعيوب فالطريق الليبية ، ان هذه الفكرة أصبحت أكثر وجهة بعد طلب مصر الانضمام الى اتحاد المغرب العربى ، حيث يمكن للحكومة ان تعد كراسة المواصفات لذلك الطريق وتطرحه للمستثمرين لتنفيذه مقابل حق انتفاع لعدد محدد من السنوات ، على ان ي صاحب ذلك الطريق خط مياه للشرب ، وآخر للكهرباء ، وثالث للتليفونات ، وبذلك تخلق الدولة منطقة جذب جديدة لمئات الالاف من العاطلين وللملايين فى المستقبل ، وتستطيع الدولة ان تتولى تقسيم وبيع الاراضى وزيادة مواردها وسوف يتحقق بذلك الغزو الحقيقى للصحراء •

شق قناه تبدأ من أعالي بحيرة ناصر عند نهاية الحدود المصرية لتصب في نهر النيل خلف السد العالى، بحيث يتم تشغيل هذه القناة خلال شهر الصيف الثالث ، لتحمل المياه المحمله بالطمي مرة أخرى الى الوادى و الدلتا بدلا من تراكمها داخل بحيرة ناصر ، وخلال هذه الفترة يمكن أن تتم كافة عمليات الصيانة لمحطة كهبياء السد العالى ، و يمكن استخدام هذه القناة فى توليد طاقة كهربائية لتعويض النقص الذى قد ينجم عن توقف محطة كهبياء السد العالى . و مما لاشك فيه أن تنفيذ مثل هذا المشروع سوف يحقق عائدا اقتصاديا ويحدث آثار ايجابية غير محدودة .

فما لاشك فيه أن أحد أخطر المشاكل التى يعانى منها المجتمع المصرى هو مشكلة التلوث، و التلوث بوجه عام يتركز فى ثلاثة مواضع هى : —

× تلوث الهواء × تلوث المياه × تلوث التربة

ويترتب على هذه المشكلة الكثير من المشاكل فى مقدمتها انتشار الكثير من الأمراض و الاضرار الصحية التى لم تكن معروفة فى المجتمع المصرى من قبل ، كما هو الحال بالنسبة لتفشى الفشل الكلوى و الكبد الوبائى وغيرها ، حيث يؤدي كل ذلك الى زيادة الانفاق العام ، بالإضافة الى نقص انتاجية المواطنين ، و كذلك زيادة الانفاق على مكافحة الحشرات ، وانخفاض جودة الانتاج الزراعى و ارتفاع نسبة المبيدات و الأسمدة الكيماوية به . . الى غير ذلك .

وبالنسبة لتلوث الهواء يجب اعادة النظر فى مصادر ذلك التلوث ، و سن التشريعات اللازمة لالزام محدثى ذلك التلوث بمعالجة الغواطم التى يضحونها فى الهواء سواء بالنسبة للمصانع أو حتى بالنسبة للسيارات ، حيث يلزم تركيب منقى للغواطم الناتجة منها . أما بالنسبة لتلوث المياه و التربة فلقد أصبح أمر حتميا ضرورة اعادة مياه الفيضان الطميية الى الوادى و الدلتا ، و سوف يؤدي ذلك ليس فقط الى القضاء على تلوث المياه و التربة بدرجة كبيرة و لكن أيضا سوف يتحقق من وراء ذلك العديد من المنافع الاقتصادية العامة منها : —

— الحد من انتشار الحشرات و الديدان كالقطن و دودة ورق القطن وغيرها .

- انخفاض نسبة استخدام الأسمدة الكيماوية و المبيدات الحشرية بقدر كبير ، ومن ثم التوقف عن استيراد هذه الأسمدة و المبيدات بل و تحقيق فائضا منها للتصدير ، بالإضافة الى تقليل نسبة هذه الأسمدة و المبيدات فى المنتجات الزراعية الذى يجعلها تتفق مع مواصفات الأسواق العالمية .
- المعالجة الطبيعية لمشكلة النحر سواء فى مجرى النيل وفروعه أو فى الشواطئ المصرية .
- عودة تدفق الأسماك و خاصة سمك السردين على الشواطئ المصرية طوال فترة موسم الفيضان .
- بالإضافة الى الكثير من المزايا الأخرى ، و التى سوف تساعد كلها على زيادة موارد الموازنة العامة من جهة ، و / أو خفض الانفاق العام من جهة أخرى .

الفصل الثالث

اعداد وتويب وتنفيذ الموازنة

العامّة للدولة

تحدد أحكام دستور جمهورية مصر العربية موعد عرض مشروع الموازنة العامة للدولة على مجلس الشعب، وكيفية التصويت عليها ، وضرورة موافقته عليها حتى تصبح نافذة المفعول ، بينما تركت للمشرع أن يحدد من خلال القانون طريقة اعدادها وتحديد السنة المالية ، ويوضح قانون الموازنة العامة الخطوط الرئيسية لاعداد الموازنة العامة وتبويباتها وتقسيماتها وتنفيذها .

وتوصف الادارة المالية فى مصر بالمركزية المطلقة ، وبأنها تتجه من أعلى الى أسفل فى ظل رقابة وزارة المالية الصارمة على اعتمادات الانفاق العام والايادات العامة بغض النظر عن نوعيتها او الجهة المحصلة منها أو غير ذلك (١) . ويتم اعداد الموازنة العامة للدولة بدءاً بالمنشور الذى تصدره وزارة المالية فى وقت مبكر من السنة المالية الجارية وانتهاءً بأعتماد مجلس الشعب للموازنة واصدار قانون الموازنة العامة قبل بداية السنة المالية الجديدة .

وتحدد أحكام قانون الموازنة العامة للدولة بأن تكون التقسيمات المختلفة للموازنة على أساس التقسيم الإدارى للأجهزة والوحدات والتصنيف الوظيفى لأوجه نشاط الدولة مع مراعاة التحليل على أساس البرامج والمشروعات والاعمال . كما تحدد احكام القانون تبويب استخدامات الموازنة العامة للدولة وهواردها الى أبواب ، وتحدد اللائحة التنفيذية التقسيمات النوعية لكل باب من الابواب .

ويعتبر قانون اعتماد الموازنة العامة للدولة بمثابة ترخيص لكل جهة فى حدود اختصاصاتها بأستخدام الاعتمادات المقررة لها فى الاغراض المخصصة من أجلها ، وتكون هذه الجهات مسئولة عن اتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ موازنتها وتحقيق الاهداف المحددة لها ، ويتم تنفيذ الموازنة العامة للدولة ككل من المار متابعـــــة واشراف وزارة المالية ووزارة التخطيط والجهاز المركزى للمحاسبات ، حيث تلتزم جميع الجهات بأن تقدم لوزارة المالية بيان بأسباب عدم تنفيذ ما خطط بموازنتها بالكيفية ووفقا للشروط والاوزاع والمواعيد التى تحددها اللائحة التنفيذية ، كما أنه على كل الجهات ان تأخذ رأى وزارة المالية فى مشروعات القوانين والقرارات التى من

(١) الوكالة الامريكية للتنمية - المكتب الاستشارى للتنمية المتكاملة " التقييم الفنى لمكتب التخطيط والتنمية

شأنها ترتيب أعباء مالية على الخزانة العامة وذلك قبل التقدم بهذه المشروعات الى الجهات المختصة • وسوف نتناول في هذا الفصل اعداد وتبويب وتنفيذ الموازنة •

٣ - ٢ اعداد الموازنة العامة للدولة :

٣ - ٢ - ١ منشور اعداد الموازنة العامة للدولة :

تقضى احكام قانون الموازنة العامة للدولة (١) بأن تصدر وزارة المالية منشورا سنويا يتضمن القواعد التى يجب ان تتبعها الجهات عند اعداد مشروع موازنتها ، ومن ثم تصدر وزارة المالية مع بداية الربع الثانى من السنة المالية (خلال شهر اكتوبر من كل عام) منشورا عاما تحت مسمى " منشور اعداد الموازنة العامة " وذلك فى وقت مبكر حتى تكون هناك فرصة من الوقت لكل الجهات لتشكيل اللجان المختصة بأعداد مشروعات الموازنات الخاصة بها بشعبتيها الجارى والاستثمارى ، وبحيث يتم وضع تقديرات الموازنة بجانبها الايرادات والمصروفات وفقا لأسس فنية سليمة ، تراعى الموازنة بين امكانيات التنفيذ من جهة وبين تحقيق أقصى متطلبات ممكنة من احتياجات الجماهير • ويتضمن المنشور تعريفا موجزا للسياسة الاقتصادية التى تنتهجها الدولة وتوضيح للسياسة المالية التى تتبع لتحقيق هذه السياسة الاقتصادية والتى تعتبر الموازنة العامة للدولة الاداة الرئيسية لتحقيقها باعتبارها البرنامج المالى للخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية •

ولقد أوضح منشور اعداد الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ١٩٩٥/٩٤ أن لتعاون الأجهزة المعنية المختلفة مع وزارة المالية دوره الفعال فى العمل على تحقيق أهداف الموازنة العامة للدولة وتخفيف عبءها من خلال ثلاث محاور رئيسية (٢) :

- ✖ ترشيد الانفاق العام دون تأثير على الاحتياجات الرئيسية للمواطنين خاصة محدودى الدخل •
- ✖ تنمية الموارد العامة دون أى اختلالات فى التوازنات الاجتماعية •
- ✖ تحقيق الانضباط المالى والاعتماد على مصادر تمويل حقيقية لا تلقى بأية اعباء تضخمية •

(١) قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ والمعدل بالقانون ١١ لسنة ١٩٧٩ م ١٣ •

(٢) وزارة المالية - قطاع الموازنة العامة " منشور اعداد الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٩٥/٩٤ الهيئـة

العامة لشئون المطابع الاميرية ، أكتوبر ١٩٩٣ •

ومما لاشك فيه أن اعداد الموازنة العامة للدولة وفق معايير فنية وعلمية وكمية وقيمة سليمة يجعل
تقديرات الموازنة واقعية ، ويؤدى ذلك بدوره الى امكان سهولة تحقيق اهداف الخطة العامة للتنمية
الاقتصادية والاجتماعية .

ويتضمن منشور اعداد الموازنة العامة للدولة ، والذي يرسل الى كافة أجهزة الدولة ووحدات الحكم
المحلى والهيئات الخدمية ، كافة الأسس والقواعد والتعليمات الواجب مراعاتها عند اعداد الموازنة ، كما
يرفق به النماذج الخاصة التى يجب أن تقوم الوزارات والمصالح بأستخدامها عند اعداد الموازنة العامة ، ونورد
فيما يلى القواعد التى الزم منشور اعداد مشروع موازنة السنة المالية ١٩٩٤ / ٩٣ ، الجهات المختلفة بأخذها فى
الاعتبار .

× ترشيد الانفاق العام الى أقصى الحدود الممكنة والابتعاد عن كافة جوانب الاسراف والانفاق المظهرى وحظر
تقدير اية اعتمادات للصرف على أية اغراض لا ترتبط بالانتاج او اداء الخدمات المنوطة بالجهة .

× بيان أسس ومبررات تقدير كل اعتماد وتحديد تكاليف كل خدمة ستؤدى أو سلعة ستنتج مع تحديد العائد
منها على أساس دراسات اقتصادية ومالية متكاملة .

× تقدير الإيرادات بمراعاة الموازنة بين واقعية التحصيل والمستهدف تحقيقه مع ايضاح أسس التقدير ، البرامج
الموضوعة لتحقيق هذه الإيرادات .

× تحديد رأس المال المستثمر والعائد المستهدف تحقيقه من ذلك .

× الالتزام بأدراج كافة الفوائد والاقساط المستحقة عن القروض المحلية والخارجية والمستحقة السداد خلال تلك
السنة .

× على جميع الجهات الالتزام بأن ترفق بمشروع موازنتها دراسة دقيقة وتفصيلية للاعتمادات المطلوبة والإيرادات
المقترحة لتلك السنة ، موزعة على الاهداف الكمية والقيمية والبرامج والأنشطة ومقارنة ذلك بأعتمادات

وتقديرات السنة المالية السابقة والنتائج الفعلية لتنفيذ موازنة السنة المالية ١٩٩٢/٩١ .

× على كافة الجهات مراعاة القرارات والقواعد الصادرة عن وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية فيما يتعلق بالتعاملات مع العالم الخارجى .

× تعتبر الجهات المختلفة مسئولة عن مراجعة التأشيرات الخاصة المدرجة بموازناتها ، وتحديد التأشيرات التى استنفذت اغراضها او تلك المطلوب ادخال تعديلات عليها ، وايضاح التأشيرات المطلوب الابقاء عليها ومبررات ذلك .

× ينبغى على الجهات المختلفة استيفاء نماذج اعداد الموازنة العامة المرافقة لهذا المنشور العام ، مع ضرورة الالتزام باستيفاء ما تتضمنه هذه النماذج من بيانات عن المنصرف والمحصل الفعلى عن السنوات السابقة فضلا عما تتضمنه هذه النماذج بصفة عامة .

× وبصفة عامة على كافة الجهات مراعاة الأسس العامة لاعداد الموازنة المنصوص عليها فى اللائحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة للدولة ، وكذلك الأسس الخاصة بتقديرات اعتمادات بنود وانواع كل باب من أبواب الموازنة .

٣ - ٢ - ٢ المشروع المبدئى :

فى ضوء قانون الموازنة العامة للدولة تشكل كل جهة لجنة تختص باعداد مشروعات الموازنة الجارية والرأسمالية ، مع مراعاة النتائج الفعلية لتنفيذ الموازنات السابقة ، وعلى أساس المقاييس والانماط الكمية والمالية والدراسات والابحاث الفنية والاقتصادية التى تؤدى الى تحقيق الاهداف المخططة . وفى ضوء ذلك تقوم الجهات المختلفة بتعميم منشور وزارة المالية على الادارات والجهات التابعة لها ، وتطلب منها اعداد الموازنات الخاصة بها خلال فترة زمنية محدده . فبالنسبة للمحافظات على سبيل المثال يتم اعداد الموازنات الخاصة بها على النحو التالى :

- × تقوم المديریات الاثنا عشر فی المحافظة — مديرية الزراعة والرى ، مديرية التعليم ، مديرية الصحة • •
الخ باعداد الموازنات الخاصة بها ورفعها الى ديوان عام المحافظة •
 - × تقوم الوحدات المحلية باعداد موازنتها وارسالها الى المراكز او المدن التابعة لها والتي تقوم بتجميعها واعداد موازنة المركز او المدنية ورفعها لديوان عام المحافظة •
 - × يقوم ديوان عام المحافظة باعداد الموازنة الخاصة به وضم موازنات المحليات اليها وتجميع موازنات المديریات المختلفة ومن ثم اعداد موازنة المحافظة ككل •
 - × تناقش موازنة المحافظة ككل فى المجلس التنفيذى لها •
 - × يعرض المحافظ الموازنة العامة للمحافظة على المجلس الشعبى لمناقشتها واقرارها •
 - × ترسل موازنة المحافظة بعد ذلك الى وزير الادارة المحلية لبحثها مع المحافظ المختص ، ثم ارسالها مشفوعة بملاحظاتة الى وزيرى المالية والتخطيط •
- وتتم عادة مناقشة المشروع المبدئى للموازنة العامة للجهات المختلفة لدى هذه الجهات بحضور مندوبى الجهات المعنية التالية او بعضهم بحسب الحاجة الى ذلك :
- وزارة المالية — قطاع الموازنة العامة •
 - الجهاز المركزى للتنظيم والادارة •
 - وزارة التخطيط •
 - بنك الاستثمار •
 - وزارة التعاون الدولى •

حيث يتولى مندوبو هذه الجهات مناقشة الموازنة العامة مع ممثلى الجهة كل فيما يخصه ، حيث يتولى مندوب الموازنة العامة مناقشة البنود العامة فى الباب الأول - استخدامات - كالعلاوة الدورية والعلاوة التشجيعية والاعتمادات الاضافية وغيرها ، بالاضافة الى مناقشة الباب الثانى - استخدامات - ككل .

ويتولى مندوب الجهاز المركزى للتنظيم والادارة مناقشة اعتمادات الباب الاول - الاجور والمرتبات - كما يتولى مندوب وزارة التخطيط مناقشة الباب الثالث الخاص بالمشروعات الاستثمارية ، كما يتولى مندوب بنك الاستثمار او مندوب وزارة التعاون الدولى مناقشة الباب الرابع بحسب مدر التمويل ، وتنتهى مناقشة المشروع المبدئى للموازنة العامة لدى الجهات المختلفة بأن تأخذ هذه الجهات فى الحسبان الملاحظات التى طرحت فى المناقشة عند اعداد المشروع المبدئى للموازنة فى شكله النهائى قبل ارساله الى وزارة المالية والجهات الاخرى المعنية .

تقوم الوزارات والمصالح واجهزة الدولة المختلفة والمحليات بارسال مشروع الموازنة العامة الخاصة بهما بالكامل الى وزارة المالية - قطاع الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية بأربعة اشهر على الاقل (١) اى قبل بداية شهر مارس من كل عام ، وفى ذات الوقت يتم ارسال نسخة من موازنة الابواب التالية الى الجهات المعنية بهما :

- الباب الاول - الاجور والمرتبات - ويرسل الى الجهاز المركزى للتنظيم والادارة لمناقشته والموافقة على انشاء وتمويل الدرجات والهيكل التنظيمية والمكافآت وكافة المزايا ، على أن يقوم بابلاغ وزارة المالية - قطاع الموازنة العامة - بما يتم الموافقة عليه حتى يتم مراعاة ذلك فى مشروع الموازنة العامة .

- الباب الثالث - الاستخدامات الاستثمارية - ويرسل الى وزارة التخطيط لحراسة استثمارات الاجهزة والوزارات والمصالح المختلفة وموافاة وزارة المالية - قطاع الموازنة العامة بالتقديرات الواجب ادراجها فى مشروع الموازنة العامة .

٣ - ٢ - ٣ اعداد مشروع الموازنة العامة

تقضى احكام قانون الموازنة العامة للدولة بأن تتولى وزارة المالية اعداد مشروع الموازنة العامة للدولة بعد دراسة مشروعات الموازنات المقدمة من الجهات المختلفة وبعد استشارة البنك المركزى بهدف التنسيق بين كل من السياسات المالية والسياسات النقدية والائتمانية بما يحقق اهداف الخطة السنوية المقررة ، ويتفق مع السياسة العامة للدولة ، وتلتزم جميع الجهات بتقديم كافة البيانات والمعلومات والايضاحات التى تتطلبها وزارة المالية والبنك المركزى والاجهزة المختصة فيما يتعلق بمشروع اعداد الموازنة (١) .

يقوم قطاع الموازنة العامة بوزارة المالية بدراسة ومراجعة التقديرات الواردة من الوزارات والمصالح والمحليات ، واعداد التقديرات الخاصة بالجوانب الالزامية من الباب الاول - الأجور والمرتبات - بالاضافة الى الباب الثانى - المصروفات الجارية والتحويلات الجارية وذلك فى اطار القواعد والقوانين والأسس والقرارات المنظمة للعمل بالقطاع ، مع مراعاة أن تسمح هذه التقديرات باستمرار هذه المصالح فى نشاطها السنوى وذلك أخذا فى الحسبان متوسط الصرف الفعلى الدورى خلال السنتين الاخيرتين ، واستبعاد الاعتمادات التى استنفذت اغراضها .

يقوم قطاع الموازنة العامة بوزارة المالية بعد ذلك بتشكيل لجان مناقشة مشروع الموازنة العامة برئاسة رئيس القطاع وممثلى قطاع الموازنة كل فيما يخصه ، وذلك لتحديد وربط التقديرات الخاصة بكل جهة ، حيث تتم المناقشة فى ظل اعتبارين متباينين :

× احتياجات ومتطلبات الجهات المختلفة من وجهة نظرهم وتطلعاتهم .

× الامكانيات والاعتمادات المالية الممكن لوزارة المالية تدبيرها .

وقد تسفر المناقشات التى تتم بين مندوبى الجهات وممثلى قطاع الموازنة العامة بوزارة المالية — عن التوصل الى اتفاق يتمشى مع كل من احتياجات الجهة وامكانيات وتقديرات وزارة المالية ، فاذال — يتحقق ذلك يتم تحديد الاعتمادات الخاصة بالجهة بمعرفة قطاع الموازنة العامة فى ضوء الامكانيات المتاحة ومتوسط الانفاق للجهة خلال السنتين المنتهيتين . ويقوم قطاع الموازنة بعد ذلك بأعداد المشروع العام المتكامل للموازنة على مستوى الدولة ، كما يعد مذكرة بالنقاط التى لم يتم حسمها مع الجهات المختلفة .

ومن الجدير بالذكر أن هذه اللجان تستمر بعد ذلك فى عملها حتى يتم الانتهاء من مناقشة كافة مشروعات الموازنة العامة للدولة على كل المستويات ، وادخال التعديلات التى قد تطلب من المستويات الاعلى حتى يتم اعتماد الموازنة فى شكلها النهائى ويصدر القانون الخاص بها .

٣ - ٢ - ٤ اعتماد مشروع الموازنة العامة من السلطة التنفيذية :

أ - عادة يلتقى وزير المالية مع كل واحد من الوزراء الاخرين لمناقشة موازنة وزارته ، حيث يحضر مثل هذا الاجتماع معاونو كل منهما .

ب - يقوم وزير المالية بعرض مشروع الموازنة العامة للدولة كاملة لكل الوزارات والمصالح والهيئات والمحليات وبكل ابوابها على مجلس الوزراء لمناقشتها واصدار مايراه من تعليمات وتوجيهات لاجراء مايتقرر من تعديلات على اعتمادات الموازنة ، وتقدير بعض الاعتمادات العامة كالعلاوات الاجتماعية ، حيث تقوم وزارة المالية بتعديل مشروع الموازنة فى ضوء توجيهات وتعليمات مجلس الوزراء ، بحيث يخرج المشروع معبرا عن السياسة المالية العامة للحكومة وبرنامجها الاقتصادى والانتمائى للدولة .

ح - يقوم رئيس الوزراء بعرض الموازنة العامة فى شكلها النهائى وتقديم تقرير عنها لرئاسة الجمهورية موضحاً
الاهداف والتوجهات العامة للموازنة والابعاد الاقتصادية والاجتماعية لها •

تقوم وزارة المالية بأدخال اى تعديلات على مشروع الموازنة العامة للدولة فى ضوء المناقشات السابقة
وتنفيذ أى توجيهات حول مشروع الموازنة من رئاسة الجمهورية ، وبذلك يصبح مشروع الموازنة جاهزاً للعرض على
السلطة التشريعية •

٥٢-٣ اصدار قانون الموازنة العامة :

تقضى أحكام دستور جمهورية مصر العربية بأن يتم عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل
شهرين على الأقل من بدء السنة المالية ، ولا تعتبر نافذة الا بموافقة عليها (١) ، كما يقضى قانون
الموازنة العامة بأن يحيل رئيس الجمهورية مشروع الموازنة العامة الى مجلس الشعب فى الميعاد المحدد بالدستور ،
وفى ضوء ذلك وبعد اطلاع رئيس الجمهورية على مشروع الموازنة العامة يتم احوالها لمجلس الشعب •

يبدأ مجلس الشعب مناقشة مشروع الموازنة العامة من خلال اللجان الفرعية المشكلة لكل قطاع من
القطاعات المختلفة ، حيث يعتبر رئيس كل لجنة من هذه اللجان عضواً فى لجنة الخطة والموازنة اثناء
مناقشة مشروع الموازنة العامة وحتى ينتهى المجلس من مناقشتها ، وتتضمن هذه اللجان الثمانية عشر لجنة
التالية :

- الشئون الدستورية والتشريعية •
- الخطة والموازنة •
- الشئون الاقتصادية •
- العلاقات الخارجية •
- الشئون العربية
- الدفاع والأمن القومى والتعبئة القومية •
- الاقتراحات والشكاوى •
- القوى العاملة •

(١) مجلس الشعب "دستور جمهورية مصر العربية" القاهرة ، ١٩٩٣ •

- الصناعة والطاقة .
- الزراعة والرى .
- التعليم والبحث العلمى .
- الشؤون الدينية والاجتماعية والاعراف .
- الثقافة والاعلام والسياحة .
- الشؤون الصحية والبيئة .
- النقل والمواصلات .
- الاسكان والمرافق العامة والتعمير .
- الحكم المحلى والتنظيمات الشعبية .
- الشباب .

ومن الجدير بالذكر أن كل هذه اللجان تشترك فى مناقشة مشروع الموازنة العامة للدولة كل فيما يخصه، باستثناء لجنة الشؤون العربية حيث لا يوجد ما يدخل فى نطاق عملها لمناقشته ، كما يحضر اجتماعات هذه اللجان مندوب قطاع الموازنة العامة بوزارة المالية ، ومندوب وزارة التخطيط ومندوب الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ، حيث تقوم كل لجنة بفحص ودراسة مشروع موازنة الجهات التى تختص بها ، ولهذا اللجان أن تستدعى من تراه من كبار المسؤولين فى وزارة المالية والوزارات والجهات المختلفة للاستفسار عما قد يعين لها من أمور ، وتنتهى مناقشة هذه اللجان اما بالتوصية بابقاء المشروع كما هو أو بإدخال بعض التعديلات عليه ، وترسل توصيات هذه اللجان مكتوبه لكل من لجنة الخطة والموازنة بالمجلس وقطاع الموازنة العامة بوزارة المالية .

يتم تجميع ردود قطاع الموازنة العامة على توصيات اللجان المختلفة لدى لجنة الخطة والموازنة بالمجلس ، حيث تقوم هذه اللجنة بدراسة مشروع الموازنة ككل ومناقشته مع وزارة المالية ، وإعداد تقرير شامل يرفع مع مشروع الموازنة للعرض على مجلس الشعب مجتمعا لمناقشته وإقراره ، كما يقوم رئيس اللجنة بعرض تقريره على المجلس ، وكذلك يدلى وزير المالية ببيان امام مجلس الشعب يوضح فيه الاتجاهات العامة التى تم فى اطارها اعداد الموازنة العامة للدولة بما يتمشى والسياسة المالية للحكومة .

تبدأ مناقشة مجلس الشعب لمشروع الموازنة في اجتماعات عامة ، حيث يبدى الاعضاء ما يرونه من ملاحظات ومقترحات ، كما يرد وزير المالية كممثل للحكومة على ما يبدىه الاعضاء ويتبادل معهم الرأى حول ملاحظاتهم ومقترحاتهم ، وتقضى احكام الدستور بأنه لا يجوز لمجلس الشعب ان يعدل مشروع الموازنة العامة للدولة إلا بموافقة الحكومة ، ويتم التصويت على مشروع الموازنة بابا بابا ، وبعد مناقشة المجلس للموازنة والتصويت عليها يصدر قانونا باعتماد الموازنة والتأشيرات العامة المرافقة لها ليبدأ العمل بها اعتبارا من بداية السنة المالية الجديدة ، فاذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة واصدار القانون الخاص بها قبل بداية السنة المالية يعمل بالموازنة القديمة الى حين اعتماد الموازنة الجديدة .

٣ - ٣ تبويب وتقسيم الموازنة العامة للدولة :

٣-٣-١ تقسيم الموازنة الى موازنات فرعية :

يتم تقسيم الموازنة العامة للدولة الى ثلاث موازنات رئيسية بالاضافة الى صناديق التمويل هي :

- × موازنة الجهاز الادارى .
- × موازنة وحدات الحكم المحلى .
- × موازنة الهيئات الخدمية .

ولا تشتمل الموازنة العامة للدولة على موازنات الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادى ، وتقتصر العلاقة بين هذه الموازنات المستقلة والموازنة العامة للدولة على الفائض الذى يؤول للدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات .

ولكن من الواقع العملى يؤدى عدم وجود حدود فاصلة فى التفرقة بين كل من الوحدة الاقتصادية والوحدة الادارية الى اعتبار بعض الوحدات التى تزاوّل نشاطا معينيا بذاته وحدات اقتصادية وبعضها الاخر وحدات ادارية ، الأمر الذى جعل الموازنة العامة للدولة مصدر تمويل لوحدات تزاوّل نشاطا يعتبر بطبيعته نشاطا اقتصاديا .

فالوحدة الاقتصادية هي المنشأة التي تزاوُل أنشطة يمكن بطبيعتها أن يتحقق من وراءها قدر — من الأرباح أو تقع نتيجة له بعض الخسائر يَغْضُ النظر عن كون ملاك هذه المنشأة أو تلك يهدفون من وراء ذلك النشاط تحقيق جانباً من الأرباح أم لا ، وإن هذه المنشآت تعتمد في تمويل نشاطها على ما يتحقق منه من إيرادات ، ويغْضُ النظر عن كونها تنتج سلعة مادية ملموسة أو تقدم خدمة إنتاجية أو اجتماعية كانت ، ويعنى ذلك أنه يعتبر من المنشآت الاقتصادية ليس فقط المنشآت الزراعية والصناعية ولك، أيضاً المنشآت التجارية والمالية ووحدات خدمات النقل والصيانة وكذلك المنشآت التي تقدم الخدمات الاجتماعية المختلفة كالتعليم والصحة وغيرها ، ويعتبر من المنشآت الاقتصادية كذلك المنشآت التي تتولى إنشاء وتشغيل وصيانة خدمات البنية الأساسية كالكهرباء والغاز والمياه والصرف الصحي والكبارى والطرق وغيرها • أى أنه على الرغم من مزاوله الدولة لبعض هذه الأنشطة وتمويلها من الموازنة العامة للدولة وتقديمها للمواطنين مجاناً أو مقابل سداد رسوم رمزية فإن ذلك لا ينفى عن هذه الأنشطة طبيعتها الاقتصادية ، فالأفراد عندما يزاولون هذه الأنشطة يحققون من وراء ذلك قدراً مناسباً من الأرباح •

وهكذا فإن اختلاف شكل الملكية من خاصة إلى عامة في المنشآت التي تقدم الخدمات الاجتماعية وكذا اختلاف درجة أداء هذه الخدمات وكونها مجانية بالكامل أو شبه مجانية أو باهظة القيمة لا يمكن أن تغير من جوهر وطبيعة النشاط الواحد بحيث تعتبر بعض المنشآت التي تزاوُل ذلك النشاط منشآت اقتصادية في إطار التعريف السابق لها وبعضها الآخر وحدات إدارية وإن كان هذا الخلط هو السائد والشائع كنتيجة لتوسع دور الدولة واضطلاعها بتقديم الخدمات الاجتماعية بتمويل من الموازنة العامة للدولة •

وحيث أن كل من المنشآت الخاصة التي تهدف إلى تحقيق الربح والمنشآت العامة والحكومية تعمل جنباً إلى جنب في مجال تقديم الخدمات الاجتماعية المختلفة كالصحة والتعليم وغيرها ، وفي ضوء التخلي التدريجي للدولة عن الاضطلاع بتقديم تلك الخدمات بالمجان للمواطنين — كما هو الحال بالنسبة لمشروع استرداد تكاليف العلاج مثلاً ^(١) — فإن الأمر يستوجب بالضرورة ومن الآن أن يكون هناك إدارات فنية

(١) مشروع استرداد تكاليف العلاج أحد المشروعات المشتركة مع برنامج المساعدة الأمريكية يهدف إلى استرداد تكاليف العلاج التي تقدم للمواطنين بالمستشفيات الحكومية •

٣- ٢ - تقسيم الموازنات الفرعية لقطاعات :

بالإضافة الى تقسيم الموازنة العامة للدولة الى الموازنات الثلاث السابقة (موازنة الجهاز الادارى ، موازنة الادارة المحلية ، موازنة الهيئات الخدمية) ، يتم تقسيم كل منها الى قطاعات مختلفة ، حيث يتم تقسيم اى من هذه الموازنات الى كل او بعض القطاعات الستة عشر التالية :

- ١ - الزراعة والرى .
- ٢ - الصناعة والبتترول .
- ٣ - الكهرباء والطاقة .
- ٤ - النقل والمواصلات .
- ٥ - التموين والتجارة .
- ٦ - المال والاقتصاد .
- ٧ - الاسكان والتشييد .
- ٨ - الخدمات الصحية والاجتماعية والعينية .
- ٩ - التعليم والبحوث والشباب .
- ١٠ - الثقافة والاعلام .
- ١١ - السياحة والطيران .
- ١٢ - الدفاع والأمن والعدالة .
- ١٣ - الخدشات الرئاسية .
- ١٤ - التأمينات .
- ١٥ - الاقسام العامة (الجهاز الادارى فقط) .
- ١٦ - الدواوين العامة لوحات الادارة المحلية (موازنة المحليات فقط) .

ويتم تقسيم القطاعات الى أقسام ، كما يتم تقسيم الاقسام الى فروع مثال ذلك :

١ - قطاع الزراعة

قسم ١٠١	وزارة الزراعة
قسم ١٠٢	وزارة استصلاح الاراضى
فرع -	مركز بحوث الصحراء
قسم ١٠٣	وزارة الاشغال والموارد المائية
فرع ١ -	الديوان العام
فرع ٢ -	مصلحة الري
فرع ٣ -	مصلحة الميكانيكا

٣ - ٣ - ٣ التقسيم النوعى للموازنة العامة للدولة (التقسيم النمطى)

يتم تقسيم الموازنة العامة للدولة الى موازنتين متابعتين مرتبطتين هما :

× الموازنة الجارية •

× الموازنة الرأسمالية •

حيث تمثل الموازنة الجارية كل من الاستخدامات والايادات المرتبطة بالنشاط الجارى لموازنات الجهاز الادارى والحكم المحلى والهيئات الخدمية ، بينما تمثل الموازنة الرأسمالية الاستخدامات والايادات الرأسمالية لها • وتتضمن كل من الموازنة الجارية والموازنة الرأسمالية : يابن للمصروفات وآخرين للايرادات ، حيث تتمثل ابواب المصروفات فى :

الباب الاول : الأَجْـوَر

الباب الثانى : النفقات الجارية والتحويلات الجارية •

الباب الثالث : الاستخدامات الاستثمارية •

الباب الرابع : التحويلات الرأسمالية •

وكذلك يتم تقسيم الإيرادات الى الأبواب الأربع التالية :

- الباب الاول : الإيرادات السيادية .
- الباب الثانى : الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية .
- الباب الثالث : الإيرادات الرأسمالية المتنوعة .
- الباب الرابع : القروض والتسهيلات الائتمانية .

ويمثل البابان الاول والثانى فى كل من الإيرادات والمصروفات الموازنة الجارية ، بينما تمثل الابواب الثالث والرابع الموازنة الرأسمالية ، ويتم تقسيم الباب الى مجموعات من الإيرادات او المصروفات ، كما يتم تقسيم المجموعة الى بنود ، ويتم تقسيم البنود الى انواع . وفيما يلى الصورة العامة للموازنة العامة للدولة (١)

(١) وزارة المالية. - قطاع الموازنة العامة "التقسيم النمطى لاستخدامات وإيرادات الموازنة العامة للدولة " الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، القاهرة ١٩٩٣ .

جدول رقم (٦)

الصورة العامة للموازنة العامة للدولة

(١) الموازنة الجارية

الجهاز الادارى - الحكم المحلى - الهيئات الخدمية

الاستخدامات	الايادات
باب ١ - الاجور : مجموعة (١) الاجور والبدلات والمزايا النقدية مجموعة (٢) مزايا عينية مجموعة (٣) مزايا تأمينية	باب ١ - الايرادات السيادية مجموعة (١) الضرائب على دخول الاشخاص الطبيين وما يلحق بها . مجموعة (٢) الضرائب على ارباح شركات الاموال مجموعة (٣) ضرائب الدمغة مجموعة (٤) ضريبة الايلولة مجموعة (٥) الضرائب والايادات الجمركية مجموعة (٦) الضريبة العامة على المبيعات مجموعة (٧) اتاوات ورسوم مجموعة (٨) الضرائب والرسوم ذات الصفة المحلية
باب ٢ النفقات الجارية والتحويلات الجارية مجموعة (١) المستلزمات السلعية مجموعة (٢) المستلزمات الخدمية مجموعة (٣) المشتريات بغرض البيع مجموعة (٤) التحويلات الجارية مجموعة (٥) التحويلات الجارية التخصمية مجموعة (٦) فائضى العمليات الجارية	باب ٢ - الايرادات الجارية والتحويلات الجارية مجموعة (١) ايرادات الخدمات مجموعة (٢) ايرادات ورسوم متنوعة مجموعة (٣) ايرادات النشاط الجارى مجموعة (٤) اعانات مجموعة (٥) ايرادات أوراق مالية مجموعة (٦) ايرادات تحويلية جارية مجموعة (٧) ايرادات جارية للمحليات مجموعة (٨) نصيب الحكومة من الفائضى والارباح ومقابل الاشراف والادارة مجموعة (٩) عجز العمليات الجارية

(ب) الموازنة الرأس مالية

الجهاز الإداري - الحكم المحلي - الهيئات الخدمية

الاستخدامات	الإيرادات
باب ٣ - الاستخدامات الاستثمارية مجموعة (١) التكوين السلعي مجموعة (٢) الانفاق الاستثماري	باب ٣ - الإيرادات الرأس مالية المتنوعة : مجموعة (١) التمويل الذاتي مجموعة (٢) إيرادات تحويلية رأس مالية مجموعة (٣) إعانات خدمات سيادية رأس مالية
باب ٤ - التحويلات الرأس مالية مجموعة (١) الاقراض مجموعة (٢) سداد القروض مجموعة (٣) الاستثمارات المالية مجموعة (٤) تحويلات رأس مالية أخرى	باب ٤ - القروض والتسهيلات الائتمانية : مجموعة (١) القروض المحلية مجموعة (٢) القروض الخارجية مجموعة (٣) التسهيلات الائتمانية

(١)

٣ - ٤. تنفيذ وإدارة الموازنة العامة للدولة : _____

٣ - ٤ - ١ تمويل الموازنة العامة للدولة _____

بمجرد صدور قانون ربط الموازنة العامة للدولة يقوم قطاع الموازنة العامة بوزارة المالية بإبلاغ كل جهة

ببيان موازنتها كما تم اعتمادها مع توضيح الزيادة أو النقص في الاعتمادات المختلفة عن السنة المالية السابقة ،

ويعتبر صدور قانون الموازنة العامة للدولة بمثابة ترخيص لكل جهة بأن تتصرف اعتباراً من بداية السنة

المالية في حدود الاعتمادات المخصصة لها وفي حدود اختصاصاتها لانجاز الوظائف والخدمات والمنوط بها الاضطلاع

بها وتحقيق الاهداف المحددة لها .

وتلتزم كل جهة فور ابلاغها باعتمادات الموازنة ان تتقدم الى وزارة المالية ببرنامج زمنى لصرف اعتماداتها

وتحصيل مواردها على مدار السنة ، وذلك وفقاً للموقع صرفه وتحصيله بمراعاة طبيعة وموسمية الصرف والتحصيل

على أن يعد البرنامج وفقاً للخطط التى تصدرها وزارة المالية . ويتم تعامل وحدات ومصالح الجهاز الادارى للدولة

عن طريق حساباتها لدى البنك المركزى وفى حدود الاعتمادات المقررة بموازناتها ، مع مراعاة الا تجاوز عمليات

السرف الشهرية $\frac{1}{12}$ من هذه الاعتمادات الا فى حالة الضرورة وبموافقة وزير المالية او من يفوضه فى ذلك،

أما الاعتمادات الخاصة بالانفاق الاستثمارى فتمول من بنك الاستثمار القومى .

ومن خلال عملية تنفيذ الموازنة العامة للدولة تقوم الجهات المختلفة بتحصيل الإيرادات العامة المنوط بها

تحصيلها ، وتمويل عملية تسيير النشاط الخاص بها فى حدود الاعتمادات المخصصة لذلك ، حيث تقوم كل

الجهات بإيداع كل ماتحصله من إيرادات فى حسابات الحكومة لدى البنك المركزى ، أما بالنسبة لتمويل النفقات

العامة فيتم من خلال فتح الحسابات التالية لدى البنك المركزى للجهات المختلفة :

١ - يخصى للجهاز الادارى حساب عام ، حيث يقسم هذا الحساب الى حسابات فرعية بحسب اقسام

وفروع الموازنة ، كما يتم تبويب هذه الحسابات بحسب ابواب الاستخدامات فى الموازنة .

(١) القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية ولائحته التنفيذية ، الهيئة العامة لشئون المطابع

الاميرية ، الطبعة الرابعة ، القاهرة ١٩٨٥ ،

قرار وزير المالية باصدار اللائحة التنفيذية للقانون ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة ، قرار ٣٢٣

لسنة ١٩٨٣ ، الوقائع المصرية ، العدد ٢٨٣ تابع ، القاهرة ١٣/٢٢/١٩٨٣ .

(ب) تسهيل وتبويب العمليات المالية التي تجريها تلك الجهات ،

(ح) نظم الضبط الداخلي .

(د) اعداد الحسابات والقوائم الختامية و اظهار وتحليل النتائج التى تعبر عنها تلك الحسابات والقوائم .

وتعين وزارة المالية ممثلين لها بالمحافظات والوزارات والجهات المختلفة النحو التالى :

— مديرا ماليا بكل محافظة يعاونه وكلاء ورؤساء الاجهزة التى تتكون منها المديرية المالية ، والمراقبين الماليين بالمدن والمراكز والاحياء ، ومديرو الحسابات ووكلاءهم المشرفين على الوحدات الحسابية باقليم المحافظة .

— مراقبا ماليا بكل وزارة يعاونه وكلاء ورؤساء الاجهزة ومديرو الحسابات ووكلاءهم المشرفون على الوحدات الحسابية بالوزارة ومسالحيها والهيئات الخدمية الخاضعة لاشراف الوزارة ، وجميعهم مسئولون عن مراقبة وتنفيذ احكام قانون المحاسبة الحكومية وغيره من القوانين المالية والقرارات الصادرة تنفيذا لها .

ويتولى ممثلو وزارة المالية لدى الجهات المختلفة الاشراف على أعمال الوحدات الحسابية بهذه الجهات ، وهم المسئولون عن مراقبة تنفيذ الموازنة ومراجعة حساباتها ايرادا و مصروفا وعرض حساباتها الختامية على وزارة المالية ، كما وانهم معا المسئولون عن صحتها ومطابقتها للقوانين واللوائح والتعليمات المالية المعمول بها ، ولهم وحدهم حق التوقيع الثانى على الشيكات واذون الصرف .

وتحدد اللائحة التنفيذية لقانون المحاسبة الحكومية المشار اليه الاختصاصات المختلفة للمديرين والمراقبين الماليين على وجه التفصيل مقسمة الى اختصاصات عامة ، ومتعلقة بشئون الموازنة ، وخاصة بشئون الحسابات ، خاصة بشئون المشتريات والمخازن ، الاختصاصات الادارية ، كما تحدد اللائحة كفاءة اختصاصات المستويات الاخرى من ممثلى وزارة المالية ، حيث تعتبر الرقابة المالية قبل الصرف على الموازنة العامة من اهم مسئوليات ممثلى وزارة المالية وعليهم بصفة خاصة :

- التحقق من سابقة الارتباط ومراجعة مستندات الصرف للتأكد من صحتها وسلامة اجراءاتها ومطابقتها للقوانين والتعليمات المالية •

- التحقق من كافة المستندات المؤيدة للصرف ، ولهم فى سبيل ذلك الاطلاع على كافة المستندات التى يرون ضرورة الاضطلاع عليها ولو كانت سرية •

ويجب على ممثلى وزارة المالية لدى الجهات المختلفة الامتناع عن التأشير على أى أمر بصرف أى مبلغ اذا لم يكن هناك اعتماد به فى موازنة الجهة ، او اذا طلب الخصم على اعتماد غير مخصص لهذا الغرض ، أو اذا ترتب على تنفيذ الصرف تجاوز الاعتمادات المخصصة فى باب معين من ابواب الموازنة ، أو نقل اعتماد من باب الى آخر ، أو الصرف على حساب وسيط لعدم وجود اعتماد بالموازنة او لعدم كفايته ٠٠٠٠ الى غير ذلك ، ويتعين عليهم (والمسؤولين الماليين فى هذه الجهات ايضا) فى الاحوال التى يتضمن فيها الصرف مخالفة مالية اخطار كل من وزارة المالية - وكالة الوزارة لشئون حسابات الحكومة - والجهاز المركزى للمحاسبات خلال شهر من تاريخ الصرف •

٣ - ٤ - ٣ التفتيش المالى والحسابات الدورية والختامية

ومع ان وزارة المالية تحكم قبضتها على الموازنة العامة منذ البدء فى اعدادها وحتى تمام عملية تنفيذها ، فان الأمر لايتوقف عند هذا بل يمتد الى مابعد تنفيذ وادارة الموازنة ، حيث تتولى اجهزة التفتيش بوزارة المالية اعمال التفتيش على اموال الجهات المختلفة لمنع حدوث اى انحرافات او مخالفات مالية أو أى اهمال فى تنفيذ احكام القرارات واللوائح والتعليمات المالية ، وحتى يتسنى اكتشاف المخالفات فى الوقت المناسب ، ويتم ذلك من خلال الدورات التفتيشية وفقا لبرامج زمنية تستهدف فحص جميع الاعمال المالية بالجهات المختلفة مرة واحدة على الاقل فى سنة ، بالاضافة الى التفتيش على بعض الوحدات جزئيا كلما تطلب الامر ذلك ، حيث يكون للمفتشين الماليين حق الاطلاع على كافة المستندات والسجلات والاوراق والبيانات التى يرونها لازمة للقيام بمهمتهم وطلب التحفظ على ما تقتضيه الضرورة من مستندات او ملفات او دفاتر او اوراق مالية او غير ذلك •

وكذلك فانه على جميع الجهات ان تقدم الى وزارة المالية - وكالة الوزارة لشئون الحسابات الختامية التالية :

- حساب المتابعة المالية الشهرية التقريبي شامل الايرادات والمصروفات حتى اليوم الاخير من كل شهر

ويقوم فى اليوم الرابع من الشهر التالى •

- الحساب المالى الشهرى ويقوم بعد اقفال حساب الشهر السابق وضبط دفاتر العفدرات على الاجماليات

شاملا المصروفات والايرادات الفعلية وارصدة الحسابات المدينة والدائنة ، ويقدم فى موعد اقضاه

اليوم العاشر من الشهر التالى •

- الحساب المالى الربع سنوى شامل الايرادات والمصروفات وارصدة الحسابات على النحو الذى يعد به

الحساب الشهرى ، ويقوم كل ثلاثة شهور •

- الحساب الختامى السنوى ويقدم الى وزارة المالية فى الميعاد الذى يحدد سنويا بمنشور اعداد الحساب

الختامى •

تخلّى من كل ما سبق الى أن عملية اعداد وتبويب وتنفيذ الموازنة العامة للدولة فى جمهورية مصر العربية

تتصف ب :

(١) المركزية المطلقة : حيث تقضى احكام الدستور بأنه لايجوز لمجلس الشعب أن يعدل مشروع الموازنة الا بموافقة الحكومة (١) ، وهكذا اطلق الدستور يد الحكومة بصورة غير مباشرة فى اعداد مشروع الموازنة العامة للدولة دون أن يكون لأى جهة أخرى الحق فى ادخال أى تعديل عليه دون موافقتها ، وعلى مدى سنوات طويلة فان السلطة التشريعية لم تتمكن من ادخال أى تعديلات ذات قيمة على مشروع الموازنة العامة للدولة باستثناء ما حدث فى مشروع موازنة العام المالى القادم ١٩٩٥/٩٤ . حيث وافقت الحكومة على زيادة الاعتمادات الخاصة بالتعليم والصحة وبعض الخدمات الأخرى بحوالى ٣٠٠ مليون جنيه (٢)

وتقضى احكام قانون الموازنة العامة للدولة بأن صدر وزير المالية كل سنة منشورا يتضمن القواعد التى تتبعها الجهات عند اعداد مشروع موازنتها ، وأن تتولى وزارة المالية اعداد مشروع الموازنة العامة للدولة بعد دراسة مشروعات الموازانات المقدمة من الجهات المختلفة ، ويعرض وزير المالية مشروع الموازنة العامة على مجلس الوزراء ويحيله رئيس الجمهورية الى مجلس الشعب فى الميعاد المحدد بالدستور ، وعلى الوزارات والمصالح والهيئات والمؤسسات وأية وحدات أخرى أن تأخذ رأى وزارة المالية فى مشروعات القوانين والقرارات التى من شأنها ترتيب أعباء مالية على الخزانة العامة وذلك قبل التقدم بهذه المشروعات الى الجهات المختصة ، وعلى المسؤولين الماليين الامتناع عن تنفيذ أى أمر او قرار ينطوى على مخالفة الا بناء على أمر كتابى من رئيس الجهة التابع لها وعلى الماليين بالجهاز الادارى للحكومة اخطار وزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات بما يتم كتابته ، كما يقضى القانون بأن تختص وزارة المالية وحدها بمسألة المسؤولين الماليين التابعين لها عما يقع منهم من أخطاء فنية او مخالفات مالية مع اخطار الوزير المختص بنتيجة المسألة (٣) .

(١) مجلس الشعب " دستور جمهورية مصر العربية " ، مرجع سابق .

(٢) جريدة الاهرام أعداد مختلفة مايو / يونيو ١٩٩٤

(٣) قانون الموازنة العامة للدولة - مرجع سابق مواد ١٣ ، ١٥ ، ١٦ ، ٢٣ .

وهكذا فان اعداد وادارة وتنفيذ الموازنة العامة للدولة يتم بالكامل من خلال وزارة المالية ، فهي التي تحدد القواعد الاساسية لاعداد الموازنة ، المعايير والاعتبارات التي لابد من الالتزام بها عند تقرير احتياجات الجهات كما يتولى الموظفون الماليون التابعون لها تنفيذ الموازنة .

(٢) طول اجراءات وخطوات ومراحل اعداد الموازنة العامة للدولة وارتفاع تكلفة اعدادها ، حيث تبدأ عملية اعداد الموازنة العامة للدولة بصدر منشور وزارة المالية مع بداية شهر اكتوبر من كل عام وتتم بالخطوات العديدة التي سبق التعرض لها بالتفصيل وحتى يتم مناقشة واعتماد مشروع الموازنة العامة للدولة واصدار القانون الخاص بها وعادة يتم ذلك خلال شهر يونيو من كل عام ، واحيانا يتأخر اعتماد الموازنة العامة للدولة الى ما بعد بداية السنة المالية ، حيث يعمل بالموازنة السابقة الى أن يتم اعتماد الموازنة الحالية ، وهكذا يستغرق اعداد الموازنة العامة للدولة تسعة شهور أو اكثر .

(٣) يتم اعداد الموازنة العامة على مستوى الدولة ككل ولكل القطاعات كما لا يتم تخصيص ايراد معين لانفاق بذاته دون استثناء الا في اضيق الحدود وفي حالات خاصة ، ويتم تجميع كل الايرادات لحساب وزارة المالية وهي التي تمول الاعتمادات الخاصة باستخدمات كل الجهات والقطاعات ، ويتولى موظفون تابعون لوزارة المالية متابعة تنفيذ الموازنة من خلال نظام للمراقبة السابقة على وائناء الصرف ، كما يتولى الجهاز المركزى للمحاسبات مهمة الرقابة اللاحقة على الصرف .

ويؤدى هذا النظام المركزى فى اعداد وتنفيذ ومتابعة الموازنة العامة للدولة رغم ماله من مزايا الى ضعف الانتماء وفقدان الاحساس بأهمية الموازنة العامة للدولة لدى الكثير من المواطنين وخاصة فى الاقاليم النائية وفى المدن الصغيرة والقرى ، حيث يسود الاحساس بأن ما يدفعونه من ضرائب لن يعود عليهم بالنفع ، وان استخدمات هذه الأموال انما تعود بالنفع الاكبر على سكان العواصم والمدن والكبرى ، حيث تتكلف المشروعات الكبرى مئات الملايين أو حتى المليارات من الجنيهات كمشروعات الصرف الصحى والمياه والطرق والكبارى وغيرها . من جهة اخرى فان عدد سكان مصر قد تضاعف لعدة مرات خلال السنوات القليلة الماضية ، واتسع نطاق العمران وأصبح الكثير من المناطق الصحراوية

والمناطق المهجورة مأهولة اليوم بالسكان ، وأصبحت العشوائيات سمة عامة ، وكذلك تضاعفت قيم الموازنة العامة وأصبحت بعشرات المليارات بدلا من مئات او حتى عشرات الملايين ، واتسع نطاق التنمية ليشمل كل انحاء مصر وان كان هناك قدر من التفاوت في معدلات التنمية في المناطق المختلفة .

وتخلى هذه الدراسة لذلك الى أنه قد أصبح هناك حاجة ماسة وملحة الى تعديل كل القوانين والتشريعات التى تنظم عملية اعداد وتبويب وتنفيذ الموازنة العامة للدولة ، بحيث يتم التخلي عن المركزية المطلقة فى هذا المجال وان يتم الفصل بين موازنات الانشطة المختلفة وذلك على النحو التالى :

أولا : أن يتم اعداد موازنة عامة للدولة تتمثل مواردها واستخداماتها فيما يلى :

الموارد

تتمثل موارد هذه الموازنة فى الإيرادات العامة غير ذات الطابع الاقليمى او المحلى كما هو الحال

حاليا بالنسبة ل :

- عوائد قناة السويس .
- عوائد البترول والغاز الطبيعى وغيرها من الثروات المعدنية .
- الرسوم الجمركية .
- صافى عوائد الوحدات الاقتصادية والاستثمارات العامة .
- اى إيرادات اخرى ذات طابع عام .

بالاضافة الى ذلك يمكن دعم هذه الموازنة عند الحاجة بنسبة مؤوية من موارد موازنات المحافظات الغنية ذات

الموارد الذاتية الكبيرة .

الاستخدامات

وتتمثل استخدامات هذه الموازنة فى تمويل الأنشطة والوظائف الأساسية للدولة ، والتي تمثل أنشطة خدمية بحته وفق المفهوم السابق ايضا حه وهى : الدفاع ، الأمن العام ، العدالة ، الأنشطة السياسية ، الإدارة ، الشؤون الاجتماعية • بالإضافة الى انه يمكن ان يتم دعم بعض موازنات المحافظات من هذه الموازنة اذا تطلب الأمر ذلك •

ثانيا : _____

أن يتم منح المحافظات الاستقلال المالى التام بحيث تتولى كل محافظة وضع الموازنات العامة الخاصة بها وتحديد مواردها وأوجه انفاقها بمعرفتها وفق ظروفها (١) ، وأن تتولى كامل المسؤولية عن عملية التنمية بها حيث يكون المجلس الشعبى بالمحافظة الجهة المشرفة للقوانين المختلفة التى تتناول الموارد المالىة المختلفة الخاصة بالمحافظة واستخداماتها ، وتتمثل موارد واستخدامات موازنة المحافظة فيما يلى :

الموارد _____

وتتمثل فى الموارد ذات الطابع المحلى مثل :

- الإيرادات السيادية بمختلف انواعها من ضرائب مباشرة وغير مباشرة •
- الرسوم والعوائد التى تتحقق من الانتفاع بالخدمات العامة المجانية الموجودة بالمحافظة كخدمات التعليم والصحة وغيرها •
- ماقد تحصل عليه المحافظة من دعم الموازنة العامة للدولة •

(١) دكتور • ثروت محمد على " حقيقة المديونية المصرية وامكانيات السداد " ندوه المديونية فى الوطن

الاستخدامات

يتم استخدام الموارد الخاصة بالمحافظة فى تمويل الأنشطة الادارية والخدمات العامة التى تقدم مجاناً أو بصورة شبه مجانية للمواطنين كما هو الحال بالنسبة لخدمات الصحة والتعليم والصرف الصحى والطرق والكبارى وغيرها •

وسوف يؤدى ذلك الى الاحساس الشديد لدى كل مواطن بالانتماء وأن مايدفعه من زرائب يعود عليه بالنفع قبل غيره ، وسوف يؤدى ذلك الى زيادة الموارد العامة للدولة ككل من خلال زيادة مساهمات المواطنين ، كما سوف يؤدى الى تقليل النفقات ورفع فاعلية الرقابة عليها •

ومن الملاحظ اننا لم نشر الى القروض والتسهيلات الائتمانية كأحد موارد الموازنة العامة للدولة ، وذلك ان اهم القضايا التى يجب أن تعطى الاولوية المطلقة من الاهتمام ليست مسألة سداد الديون ، ولكن كيف يمكن ان نوقف عملية الحصول على قروض جديدة ، فان لم يكن ذلك مستطاعا فليكن هدفنا ان ننظم عملية الاقتراض حتى نصل بالقروض الى ادنى حد ممكن ، وأن نوقفها تماما فى أقصر زمن ممكن •

وعلى هذا فانه من الضرورى الوقف الفورى لعمليات الحصول على قروض جديدة ، فاذا كان ذلك غير مستطاع الان ويتطلب بعض الوقت فيجب أن يتم تنظيم عملية الحصول على قروض جديدة من خلال (١) :

— أن تتحمل كل محافظة بمسئولية سداد القروض التى تحصل عليها ،

— رفض القروض ذات الشروط التعسفية كالفائدة الباهظة والمحددة الاستخدام وغير ذلك •

— أن تقتصر القروض على مشروعات اقتصادية تدر عائدا يفوق اعباء هذه القروض ومن ثم تحقق دخلا اضافيا للاقتصاد المصرى •

— أن تتولى جهة محددة واحدة الموافقة النهائية على أى قرض قبل أن يتم التعاقد عليه وان تتولى هذه الجهة حصر كافة القروض القائمة والمحتملة وأن تتابعها اولا بأول وتدون مايطرأ عليها من تغيرات ، وتعلنها اول بأول

وبكل وسائل الاعلام ليعرفها كل افراد الشعب ، وتحدد الجهة المسئولة عن سداد كل قرض منها .

- ضرورة البحث عن وسيط ثابت مقبول لتحديد قيمة الديون ^(١) والتي تزداد قيمتها مع التغيرات السياسية والاقتصادية العالمية في غير صالح الدول المدينة .

- القضاء على الاسراف والضياع في استخدام القروض وخفض تكاليفها الى ادنى حد ممكن .

(١) تقرير عن التنمية في العالم ١٩٨٩ ، مجلة التمويل والتنمية ، صندوق النقد الدولي سبتمبر ١٩٨٩ ص ٢

الخاتمة والتوصيات

ان جوهر عملية الاصلاح المالى والاقتصادى الجارية فى مصر — كما يتضح من الدراسة ، ليست الا التحول من نظام اقتصادى معين هو النظام الاشتراكى القائم على التدخل المباشر للدولة فى الحياة الاقتصادية — من خلال تملكها لوسائل الانتاج الى نظام اقتصادى آخر هو النظام الرأسمالى القائم على تولى الدولة عن التدخل المباشر فى الحياة الاقتصادية وترك آليات السوق لتلعب دورها فى توجيه واستخدام الموارد المتاحة لدى المجتمع، الأمر الذى سوف يعطى الموازنة العامة للدولة دورا أكثر فعالية فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، باعتبارها أحد أدوات السياسة المالية — فى يد الدولة — ذات التأثير المباشر على الاداء الاقتصادى فى المجتمع ومعالجة المشاكل الاجتماعية وإعادة توزيع الدخل .

و لقد تلاحظ من الدراسة أن النظام الاقتصادى فى مصر لم يستقر على حال على مدى عشرين عاما من الزمن وربما أكثر من ذلك ، الأمر الذى لم يجعل له شكل وطابع مميز يعرف به ، كما أدى ذلك الى ضياع الكثير من الموارد والاستثمارات نتيجة لعمليات التحول هذه ، ومن هنا جاءت الدعوة صريحة فى هذه الدراسة الى ضرورة تثبيت شكل النظام الاقتصادى فى مصر بما يتفق والمعتقدات الثابتة والراسخة لدى الشعب المصرى ودون الخضوع للأفكار والمعتقدات المستوردة التى سرعان ما تثبت فشلها ويتم التحول عنها والا يخضع شكل النظام الاقتصادى لأهواء واتجاهات الجهاز الحكومى التى لا تستقر على حال .

ولقد كان لذلك آثاره على الموازنة العامة للدولة ، حيث يزداد الانفاق الحكومى من عام لآخر ، وبمعدلات أكبر فى الانفاق الجارى منه فى الانفاق الإستثمارى حيث خلصت هذه الدراسة الى أن خفض الانفاق الحكومى بشكل حقيقى يمكن أن يتحقق من خلال الأفكار والاجراءات غير المالية التقليدية ، وأن كل مواطن فى موقعه يمكن أن يكون له دور فى خفض الانفاق الحكومى ، فهناك الكثير من الاجراءات المحدودة التكلفة أو حتى المجانية التى يمكن من خلال تطبيقها خفض الانفاق الحكومى ، والتخلى من العجز فى الموازنة العامة ، حيث يمكن من خلال هذه الاجراءات وما يماثلها توفير الكثير من الموارد الفائضة وتحقيق أفضل عائد ممكن من الاستثمارات العامة ، ويتضمن الفصل الأول من الدراسة على سبيل المثال وبصورة أكثر تفصيلا بعض الأفكار التى يمكن أن يتحقق من ورائها ذلك النفع : —

- زراعة شواطئ الترع و المصارف وجوانب الطرق وغيرها بالاشجار المثمرة بدلا من الأشجار الشوكية الحالية •
- تغيير مواعيد العمل لأكثر من مرة فى العام لتبدأ بعد شروق الشمس بساعة واحدة و تنتهى فى وقت مبكر وتوفر قدر كبير من استهلاك الطاقة •
- الاستفادة بمياه السيول وخاصة فى شبه جزيرة سيناء •
- قصر فترة اقامة و تنفيذ المشروعات العامة (و التى تمتد فى الكثير من الاحيان لأكثر من عشر سنوات) الى الزمن الهندسى اللازم لتنفيذها ، ومن ثم تجنب تعطل مئات الملايين من الجنيئات دون عائد •
- مكافحة عادة التدخين و القضاء عليها •

ومن خلال التحليل الذى تم فى الفصل الثانى من الدراسة يمكن القول بأن العجز المستمر فى الموازنة العامة قد افقد هذه الموازنة دورها كاداة فعالة فى يد الدولة لمواجهة المشاكل الاقتصادية و الاجتماعية التى يعانى منها الكثير من أفراد الشعب، كما أن ذلك العجز أصبح أحد مظاهر الاختلالات الهيكلية التى يعانى منها الاقتصاد المصرى ، بمعنى أن أسباب ذلك الخلل لا تعود فقط الى متغيرات السياسة المالية بل الى مجمل المتغيرات الاقتصادية الكلية و من ثم فان علاج ذلك العجز لا يكون بالسياسة المالية وحدها ، وتناولت الدراسة أهم ملامح السياسة المالية لخفى العجز فى الموازنة العامة ، و خلصت الى أنه على الرغم من أن اسائذة المالية العامة يوصون دائما بأن أحد أفضل وسائل معالجة العجز فى الموازنة العامة بالاضافة الى خفض الانفاق الحكومى خاصة الانفاق الترفى هو زيادة الموارد العامة ، و لكن واقع الأمر و خاصة فى فترة التحول الاقتصادى الجارية فى مصر أمر ليس بالسهل ، بل قد يكون محفوقا بالمخاطر أحيانا ، ذلك أن زيادة الموارد قد تؤدي الى التأثير على ذوى الدخل المحدودة و الثابتة بغرض أعباء جديدة على كاهلهم ، كما و أن فرض أعباء اضافية على ذوى الدخل المرتفعة سوف يترتب عليه آثارا سلبية على حوافز قطاع الأعمال الخاص • و كلما استطاعت الدولة زيادة موارد الموازنة العامة مع تجنب الأثرين السابقين كانت معالجة العجز ايجابية و بناءة ، و يمكن استخدام الموازنة استخداما فعالا كأحد أهم أدوات السياسة المالية ذات الآثار الاقتصادية و الاجتماعية الواسعة المدى •

ولقد أظهرت الدراسة أن الدولة قد بدأت تحقق قدرا محدودا من النجاح فى التغلب على العجز فى الموازنة العامة ، و لكن التركيز على خفى عجز الموازنة قد صاحبه موجه حادة من موجبات الانكماش و انتشرت

البطالة وخاصة بين الشباب ، و لهذا فان هذه الدراسة توصى بضرورة أن تتبنى الدولة بعض المشروعات العامة، يتم الترويج لها ، و منح جانبا من الحوافز التي تشجع على قيامها من خلال الاستثمار الخاص ، بحث يتحقق من وراء هذه المشروعات زيادة معدل الأداء الاقتصادى دون تحميل الموازنة العامة بأية أعباء اضافية ان لم يكن زيادة مواردها ، و قد تضمن الفصل الثانى بقدر ما من التفصيل فكرتين لمثل هذه المشروعات العامة هما :

- اقامة طريق يربط مصر بالمغرب العربى فى عمق الصحراء الغربية .
- شق قناة من أعالي بحيرة ناصر تصب خلف السد العالى وتستخدم خلال شهور الصيف لنقل الطمى الى الوادى والدلتا .

ولقد خلصت الدراسة الى أن وظائف الدولة فى المرحلة القادمة فى ظل النظام الاقتصادى المنشود تتمثل فى الوظائف الأساسية الأربع التقليدية بشكل أساسى ، وهى الدفاع الخارجى ، و الأمن العام الداخلى ، القضاء ، السياسة ، يضاف اليهما وظيفتين أخريين غاية فى الأهمية هما : الشؤون الاجتماعية ، و الادارة العامة حيث يعنى بالأخيرة التخطيط و التنظيم و التنسيق و الرقابة لمختلف الأنشطة التى يضطلع بها الأفراد الطبيعيين و الاعتباريين على السواء سواء فى مجالات الانتاج أو الخدمات ، و هكذا فان الموازنة العامة للدولة بالاضافة الى دورها المباشر فى الشؤون الاجتماعية سوف ينام بها مهتمين أساسيتين هما : —

- تمويل الأنشطة و الوظائف الحكومية الادارية البحتة .
- التأثير غير المباشر فى الأنشطة المختلفة لأفراد المجتمع لمعالجة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية للنظام الاقتصادى .

و لقد أظهرت الدراسة مدى المركزية الشديدة المطلقة فى المالية العامة للدولة فى مصر ، حيث وحيدة و شمول و عمومية الموازنة العامة ايرادا و مصروفا و تركزها بالكامل فى يد وزارة المالية ، وتعد و طول اجراءات اعداد و تنفيذ الموازنة العامة و ارتفاع تكلفتها سواء فى مرحلة الاعداد أو التنفيذ ، بالاضافة الى المركزية من آثار ضعف الاحساس بالانتماء و الخصوصية ، و فقدان الموازنة العامة لأهميتها لدى الغالبية العظمى من المواطنين خاصة فى القرى و المدن الصغيرة ، الأمر الذى ينظر معه الى الضريبة على أنها اغتصاب و يعمل الجميع على التهرب منها . و لقد خلصت الدراسة على النحو و التفصيل الوارد و فى الفصل الثالث الى أنه قد أصبح هناك حاجة ماسة و ملحة الى تعديل كل القوانين و التشريعات التى تنظم عملية اعداد و تبويب

و تنفيذ الموازنة العامة للدولة ، بحيث يتم التخلي عن المركزية المطلقة فى هذا المجال و أن يتم الفصل بين موازنات الأنشطة المختلفة و ذلك من خلال : -

- اعداد موازنة عامة للدولة لتمويل الأنشطة الحكومية الادارية البحتة .
- أن يتم منح المحافظات الاستقلال المالى التام بحيث تتولى كل محافظة وضع الموازنات العامة الخاصة بها و تحديد مواردها و انفاقها بمعرفتها وفق ظروف كل منها ، و أن تتولى كامل المسؤولية عن عطية التنمية بها .

ولقد خلصت الدراسة كذلك الى معنى التوصيات الهامة فيما يتعلق بتنظيم عطيات الحصول على القسروض و استخداماتها ، على النحو الوارد فى ختام الفصل الثالث منها .

و الله ولى التوفيق ...

المراجع

- (١) دكتور / أحمد سالم " التخطيط المالى فى مصر - تقويم علاقات القطاع العام المالية بالموازنة العامة للدولة " مجلة حسابات الحكومة العدد التاسع ١٩٨٤ .
- (٢) روبرت مايرو - ترجمة صليب بطرس " الاقتصاد المصرى ١٩٥٢ - ١٩٧٢ " الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ١٩٧٦ .
- (٣) مجلس الشورى " ادارة التنمية فى الاقتصاد المصرى " التقرير المبدئى للجنة الشئون المالية والاقتصادية ، الهيئة العامة للطابع الاميرية ، القاهرة ١٩٩٠ .
- (٤) دكتور / أحمد فارس عبدالمنعم " السلطة السياسية والتنمية منذ ١٨٠٥ وحتى الان " كتاب الاهـرام الاقتصادى ، العدد ٤٦ ، القاهرة ، يونيو ١٩٩٣ .
- (٥) دكتور / فتحى خليل الخضرى " ابدىولوجية التنمية ومشاكل التكوين الرأسمالى فى مصر " معهد التخطيط القومى مذكرة خارجية رقم ١٤٤٣ ، القاهرة ١٩٨٧ .
- (٦) محمد نصر فريد " اقتصاد الغذاء فى مصر " رسالة دكتوراه جامعة بنهازىق ، ١٩٩٠ .
- (٧) دكتور / جمال حمدان " شخصية مصر ، دراسة فى عبقريه المكان " الجزء الثالث ، عالم الكتب ، القاهرة ١٩٨٤ .
- (٨) موسوعة المجالس القومية المتخصصة ٧٤ - ١٩٩١ الطبعة الثانية القاهرة يونيو ١٩٩١ .
- (٩) دكتور / منقز أحمد صقر " النظرية الاقتصادية الكلية " وكالة المطبوعات ، الكويت ١٩٨٣ .
- (١٠) دكتور / عبدالمنعم فوزى ، المالية العامة والسياسة المالية ، منشأة المعارف الاسكندرية ، ١٩٦٥ .

- (١١) UN, ESCWA , Structural Adjustment And Reform Policies
in Egypt, Economic and Social Implication , oct., 1993.
- (١٢) دكتور / وحيى اشرف حسونة ، السياسات الصحية ومستقبل العلاج للشرائح الاجتماعية المختلفة ،
ندوة الابعاد الاجتماعية لسياسات اصلاح الاقتصادى ، القاهرة ١٩٩٤
- (١٣) وزارة التخطيط ، خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية لعام ١٩٩٤/٩٣ العام الثانى من الخططة
الثالثة ١٩٩٣/٩٢ - ١٩٩٧/٩٦ ، المجلد الاول ، ابريل ١٩٩٣ .
- (١٤) معهد الفكرى المصرى ، التقرير السنوى ١٩٩٢/٩١ .
- (١٥) الوكالة الامريكية - المكتب الاستشارى للتنمية المتكاملة - التقييم الفنى لمكتب التخطيط والتنمية الاقتصادية
(الاوسيد) القاهرة . ديسمبر ١٩٩٣ .
- (١٦) الوثائق المصرية ، العدد ٢٨٣ ، قرار وزير المالية رقم ٢٢٣ لسنة ١٩٨٢ باصدار اللائحة التنفيذية
للقانون ٥٢ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة .
- (١٧) وزارة المالية ، قطاع الموازنة العامة - منشور اعداد الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٩٥/٩٤ "الهيئة
العامة لشئون المطابع الاميرية ، اكتوبر ١٩٩٣ .
- (١٨) مجلس الشورى ، دستور ع.م.ع ، القاهرة ١٩٩٣ .
- (١٩) وزارة المالية - قطاع الموازنة العامة - التقسيم النحلى لاستخدامات واورادات الموازنة العامة للدولة -
الهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية ، القاهرة ١٩٩٣ .

(٢٠) القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية ولائحته التنفيذية ، الهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية ، الطبعة الرابعة ، القاهرة ١٩٨٥ .

(٢١) دكتور / ثروت محمد على - حقيقة المديونية المصرية وامكانيات السداد - ندوة المديونية في الوطن العربي العربي ، معهد التخطيط القومى ، القاهرة ، فبراير ١٩٩٢ .

(٢٢) Paul A. Samwelson, Economics, Mc Graw - Hill, INC. 1976.

(٢٣) صندوق النقد الدولى ، تقرير عن التنمية فى العالم ١٩٨٩ ، مجلة التمويل والتنمية ، سبتمبر ٨٩ .

(٢٤) دكتور / على لطفى - اقتصاديات المالية العامة - مكتبة عين شمس القاهرة عام ١٩٩٣ .

(٢٥) مجلس الشعب - الكتاب الذهبى - بيانات السيد الرئيس محمد حسنى مبارك بمجلس الشعب - ١٩٩٢-٨١ .

(٢٦) وزارة المالية - الحساب الختامى للموازنة العامة للدولة - سنوات مختلفة .

(٢٧) قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ ، والمعدل بالقانون ١١ لسنة ١٩٧٩ .

(٢٨) جريدة الاهرام - اعداد مختلفة - مايو / يونيو ١٩٩٤ .

القرارات والقوانين التى تم الاستعانة بها :

- ١ - القانون ١٣٧ لعام ١٩٧٤ .
- ٢ - القرار الجمهورى رقم ٣٩٩ لعام ١٩٧٤ .
- ٣ - ، ، ، ، ٦١٠ لعام ١٩٧٤ .
- ٤ - ، ، ، ، الوزارى رقم ٤٤٧ لعام ١٩٧٣ .
- ٥ - ، ، ، ، ٧٣ لعام ١٩٧٤ .
- ٦ - ، ، ، ، ١١١ لعام ١٩٧٥ .
- ٧ - قانون ٤٣ لسنة ١٩٧٥ .

- (١) دراسة الهيكل الاقليمي للعمالة في القطاع العام في جمهورية مصر العربية (ديسمبر ١٩٧٧)
Adverse Economic Effects Resulting from Israeli Aggressions and Continued occupation of Egyptian Territories, April 1978.
- (٢) الدراسات التفصيلية لمقومات التنمية الاقليمية بمنظمة جنوب مصر (ابريل ١٩٧٨)
- (٣) دراسة تحليلية لمقومات التنمية الاقليمية لمنطقة جنوب مصر (يونيو ١٩٧٨)
- (٤) دراسة اقتصادية فنية لافاق صناعة الاسمدة والتنمية الزراعية في جمهورية مصر العربية حتى عام ١٩٨٥ (ابريل ١٩٧٨)
- (٥) التغذية والغذاء والتنمية الزراعية في البلاد العربية (اكتوبر ١٩٧٨)
- (٦) تطور التجارة الخارجية وميزان المدفوعات ومشكلة تفاقم العجز الخارجى وسياسات مواجهته
(١٩٧٠/٦٩ - ١٩٧٥) (اكتوبر ١٩٧٨)
- Improving the position of Third World Countries in the International Cotton Economy, June 1979.
- (٧) دراسة تحليلية لتفسير التضخم في مصر (١٩٧٠ - ١٩٧٦) (اغسطس ١٩٧٩)
- (٨) حوار حول مصر في مواجهة القرن الحادى والعشرين (فبراير ١٩٨٠)
- (٩) تطوير أساليب وضع الخطط الخمسية باستخدام نماذج البرمجة الرياضية في جمهورية مصر العربية (مارس ١٩٨٠)
- (١٠) دراسة تحليلية للنظام الضريبي في مصر (١٩٧٠/٧١ - ١٩٧٨) (مارس ١٩٨٠)
- (١١) تقييم سياسات التجارة الخارجية والنقد الاجنبى وسبل ترشيدها (يوليو ١٩٨٠)
- (١٢) التنمية الزراعية في مصر ماضيها وحاضرها (ثلاثة اجزاء) (يوليو ١٩٨٠)
- A study on Development of Egyptian National Fleet, June 1980 (١٣)
- (١٤) الانفاق العام والاستقرار الاقتصادى في مصر ١٩٧٠ - ١٩٧٩ (ابريل ١٩٨١)
- (١٥) الابعاد الرئيسية لتطوير وتنمية القربة المصرية (يونيو ١٩٨١)
- (١٦) الصناعات الصغيرة والتنمية الصناعية (التطبيق على صناعة الغزل والنسيج في مصر) (يوليو ١٩٨١)
- (١٧) ترشيد الادارة الاقتصادية للتجارة الخارجية والتغذية الاجنبية (ديسمبر ١٩٨١)

- (٢٠) الصناعات التحويلية في الاقتصاد المصري (ثلاثة أجزاء) .
(أبريل ١٩٨٢)
- (٢١) التنمية الزراعية في مصر (جزئين) .
(سبتمبر ١٩٨٢)
- (٢٢) مشاكل انتاج اللحوم والسياسات المقترحة للتغلب عليها .
(أكتوبر ١٩٨٣)
- (٢٣) دور القطاع الخاص في التنمية
(نوفمبر ١٩٨٣)
- (٢٤) تطور معدلات الاستهلاك من السلع الغذائية وأسعارها على السياسات الزراعية في مصر .
(مارس ١٩٨٥)
- (٢٥) البحيرات الشمالية بين الاستغلال النباتي والاستغلال السمكي
(أكتوبر ١٩٨٥)
- (٢٦) تقييم لاتفاقية التوسع التجاري والتعاون الاقتصادي بين مصر والهند وبنغلاديش .
(أكتوبر ١٩٨٥)
- (٢٧) سياسات وامكانيات تخليط الصادرات من السلع الزراعية
(نوفمبر ١٩٨٥)
- (٢٨) الافاق المستقبلية في صناعة الحزل والنسيج في مصر .
(نوفمبر ١٩٨٥)
- (٢٩) دراسة تمهيدية لاستكشاف آفاق الاستثمار الصناعي في إطار التكامل بين مصر والسودان .
(نوفمبر ١٩٨٥)
- (٣٠) دراسة تحليلية عن تطور الاستثمار في ج.م.ع مع الاشارة للنطاقات الاستثمارية للاقتصاد القومي .
(ديسمبر ١٩٨٥)
- (٣١) دور المؤسسات الوطنية في تنمية الاساليب الفنية للانتاج في مصر (جزئين) .
(ديسمبر ١٩٨٥)
- (٣٢) حدود وامكانيات مساهمة ضريبة على الدخل الزراعي في مواجهة مشكلة المعجز في الموازنة العامة للدولة وأصلاح هيكل توزيع الدخل القومي .
(يوليو ١٩٨٦)
- (٣٣) التفاوتات الاقليمية للنمو الاقتصادي والاجتماعي وطرق قياسها في جمهورية مصر العربية
(يوليو ١٩٨٦)
- (٣٤) مدى امكانية تحقيق اكتشاف ذاتي من اللحم
(يوليو ١٩٨٦)
- (٣٥) Integrated Methodology for Energy Planning in Egypt, Sept. 1986.
(يوليو ١٩٨٦)
- (٣٦) الملامح الرئيسية للطلب على تملك الاراضي الزراعية الجديدة والسياسات المتعلقة باستصلاحها واستزراعها
(نوفمبر ١٩٨٦)
- (٣٧) دراسة بعنوان مشكلات صناعة الالبان في مصر
(مارس ١٩٨٨)
- (٣٨) دراسة بعنوان آفاق الاستثمارات العربية ودورها في خطط التنمية المصرية .
(مارس ١٩٨٨)
- (٣٩) تقدير الايجار الاقتصادي للاراضي الزراعية لزراعة المحاصيل الزراعية الحقلية على المستوى الاقليمي لجمهورية مصر العربية عامي ٨٠ و ١٩٨٥ .
(يونيو ١٩٨٨)
- (٤٠) السياسات التسويقية لبعض السلع الزراعية وآثارها الاقتصادية
(يونيو ١٩٨٨)

- ٤١ - بحث الاستزراع السمكى فى مصر ومحددات تنمية
أكتوبر ١٩٨٨
- ٤٢ - نظم توزيع الغذاء فى مصر بين الترشيد والالقاء
أكتوبر ١٩٨٨
- ٤٣ - دور الصناعات الصغيرة فى التنمية
دراسة استطلاعية لدورها فى الاستيعاب العمالى
- ٤٤ - دراسة تحليلية لبعض المؤشرات السالبة للقطاع العام الصناعى
أكتوبر ١٩٨٨
التابع لوزارة الصناعة .
- ٤٥ - الجوانب التكاملية وتحليل القطاع الزراعى فى خطط التنمية
الاقتصادية والاجتماعية
فبراير ١٩٨٩
- ٤٦ - امكانيات تطوير الضرائب العقارية لزيادة مساهمتها فى
فى الإيرادات العامة للدولة فى مصر .
فبراير ١٩٨٩
- ٤٧ - مدى امكانية تحقيق اكتفاء ذاتى من السكر
سبتمبر ١٩٨٩
- ٤٨ - دراسة تحليلية لآثار السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية
على تطوير التنمية للقطاع الزراعى
فبراير ١٩٩٠
- ٤٩ - الانتاجية والاجور والاسعار - الوضع الراهن للمعرفة النظرية
والتطبيقية مع إشارة خاصة للدراسات السابقة عن مصر .
مارس ١٩٩٠
- ٥٠ - المسح الاقتصادى والاجتماعى والعمرانى لمحافظة البحر الأحمر
وفرض الاستثمار المتاحة للتنمية .
مارس ١٩٩٠
- ٥١ - سياسات اصلاح ميزان المدفوعات المصرى للمرحلة الاولى
مايو ١٩٩١
- ٥٢ - بحث صناعة السكر وامكانيات تصنيع المعدات الرأسمالية فى مصر
سبتمبر ١٩٩٠
- ٥٣ - بحث الاعتماد على الذات فى مجال الطاقة من منظور تنموى وتكنولوجى
سبتمبر ١٩٩٠
وتكنولوجى
- ٥٤ - التخطيط الاجتماعى والانتاجية
أكتوبر ١٩٩٠
- ٥٥ - مستقبل استصلاح الاراضى فى مصر فى ظل محددات الارض والمياه
والطاقة ..
- ٥٦ - دراسات تطبيقية لبعض قضايا الانتاجية فى الاقتصاد المصرى
نوفمبر ١٩٩٠
- ٥٧ - بنوك التنمية الصناعية فى بعض دول مجلس التعاون العربى
نوفمبر ١٩٩٠
- ٥٨ - بعض آفاق التنسيق الصناعى بين دول مجلس التعاون العربى
نوفمبر ١٩٩٠

- ٥٩ - سياسات اصلاح ميزان المدفوعات المصري (مرحلة ثانية)
نوفمبر ١٩٩٠
- ٦٠ - بحث أثر تغيرات سعر الصرف على القطاع الزراعي وانعكاساتها الاقتصادية
ديسمبر ١٩٩٠
- ٦١ - الامكانيات والاتاق المستقبلية للمكامل الاقتصادي بين دول مجلس التعاون العربي
في ضوء هيكل الانتاج والتوزيع
يناير ١٩٩١
- ٦٢ - اسكانيات التكامل الزراعي بين مجلس التعاون العربي
يناير ١٩٩١
- ٦٣ - دور الصادق المصرية في تمويل القطاع الزراعي
ابريل ١٩٩١
- ٦٤ - بعض القطاعات الانتاجية والخدمية بمحافظات مطروح (جزئين)
الجزء الاول : القطاعات الانتاجية
اكتوبر ١٩٩١
- ٦٥ - بعض القطاعات الانتاجية والخدمية بمحافظات مطروح (جزئين)
الجزء الثاني : القطاعات الخدمية والبنية الاساسية
اكتوبر ١٩٩١
- ٦٦ - مستقبل انتاج الزيتون في مصر
اكتوبر ١٩٩١
- ٦٧ - الانتاجية في الاقتصاد القوي المصري وسبل تحسينها - مع التركيز على قطاع
الصناعة (الجزء الاول) الاسس والدراسات النظرية
اكتوبر ١٩٩١
- ٦٨ - الانتاجية في الاقتصاد القوي المصري وسبل تحسينها - مع التركيز على قطاع
الصناعة (الجزء الثاني) الدراسات التطبيقية
اكتوبر ١٩٩١
- ٦٩ - خلاصة ومجموع النظريات الاقتصادية الحالية والمتوقعة بشرق اوروبا ومحددات
انعكاساتها السالبة على مستقبل التنمية في مصر والعالم العربي
ديسمبر ١٩٩١
- ٧٠ - ميكنة الانتاج والخدمات في مركز التوشق والنشر
ديسمبر ١٩٩١
- ٧١ - ادارة البطالة في مصر وضوء أزمة الخليج وانعكاساتها دوليا واقليميا ومحليا
ديسمبر ١٩٩١
- ٧٢ - واقع واتاق التنمية في محافظه الوادى الجديد
يناير ١٩٩٢
- ٧٣ - انعكاسات أزمة الخليج (١٩٩١/٩٠) على الاقتصاد المصري
يناير ١٩٩٢
- ٧٤ - الوضع الراهن والمستقبل لاقتصاديات القطن المصري
مايو ١٩٩٢
- ٧٥ - خبرات التنمية في الدول الاسيوية حديثه التصنيع وامكانية الاستفادة منها في مصر
يوليو ١٩٩٢
- ٧٦ - بعض قضايا تنمية الصادرات الصناعية المصرية
سبتمبر ١٩٩٢
- ٧٧ - تطوير قطاع التخليل وادارة التنمية في الاقتصاد المصري في ضوء المتغيرات
الدولية المعاصرة
سبتمبر ١٩٩٢
- ٧٨ - السياسة النقدية في مصر خلال الثمانينات " المرحلة الاولى ميكانيكية وفعالية
السياسة النقدية في الجانب المالي والاقتصاد المصري
سبتمبر ١٩٩٢
- ٧٩ - التحرير الاقتصادي وقطاع الزراعة
اكتوبر ١٩٩٢

- ٧٨ - احتياجات المرحلة المقبلة للاقتصاد المصري وساذج التحليل واستراتيج اقتصادى موسى
للتخطيط التأسيرى - المرحلة الاولى
يناير ١٩٩٣
- ٧٩ - بعض قضايا التصنيع فى مصر من سطور تنموى تكنولوجيا
فبراير ١٩٩٣
- ٨٠ - تقويم التعليم الاساسى فى مصر
مايو ١٩٩٣
- ٨١ - الآثار المتوقعة لتحريز سوق النقد الأجنبي على بعض مكونات سراز المدفوعات المصرية
مايو ١٩٩٣
- The Current development in the methodology and applications
of operations research obstacles and prospects in developing
Nov, 1993
٨٢ - الآثار البيئية للمنشآت الصناعية
نوفمبر ١٩٩٣
- ٨٤ - تقييم البرامج للنهوض بالاساحية الزراعية
ديسمبر ١٩٩٣
- ٨٥ - أثر قيام السوق الاوروبية المشتركة على مصر والاساطق العربية
يناير ١٩٩٤
- ٨٦ - مشروع انشاء قاعدة بيانات الانشطة البحثية بمعهد التخطيط القومى "المرحلة الاولى"
يونيو ١٩٩٤
- ٨٧ - الكوارث الطبيعية وتخطيط الخدمات فى ح.م.ع (دراسة ميدانية عن زلزال أكتوبر
سبتمبر ١٩٩٤
١٩٩٢ فى مدينه السلام)
- ٨٨ - تحرير القطاع الصناعى العام فى مصر فى ظل المتغيرات المحلية والعالمية
سبتمبر ١٩٩٤
- ٨٩ - استشراف بعض الآثار المتوقعة لسياسات الاصلاح الاسادى ببحر (٢ مجلد)
سبتمبر ١٩٩٤
- ٩٠ - واقع التعليم الاعدادى وكيفية تطويره
نوفمبر ١٩٩٤
- ٩١ - تجربة تشغيل الخريجين بالمشروعات الزراعية واطاق ليوبرها
ديسمبر ١٩٩٤
- ٩٢ - دور الدولة فى القطاع الزراعى فى مرحلة التحرير الاقتصادى
ديسمبر ١٩٩٤
- ٩٣ - الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية لتحرير القطاع الصناعى المصرى فى ظل الاقتصاد المصرى
يناير ١٩٩٥
- ٩٤ - مشروع انشاء قاعدة بيانات الانشطة البحثية بمعهد التخطيط القومى (المرحلة الثانية)
فبراير ١٩٩٥
- ٩٥ - السياسات القطاعية فى ظل التكيف الهيكلى - ابريل ١٩٩٥
ابريل ١٩٩٥

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية في مصر

تصدر هذه السلسلة عن معهد التخطيط القومي بالقاهرة منذ عام ١٩٧٨ ، لتقديم الانتاج الفكرى للهيئة العلمية للمعهد الذي يركز بصفة خاصة على المشكلات التى تواجه التنمية والتخطيط فى المجتمع المصرى سواء على المستوى القومى أو القطاعى أو المستوى الاقليمى ، ويقترح السياسات الكفيلة بعلاج هذه المشكلات ودفع عجلة التنمية فى مصر .

والأعمال المنشورة فى هذه السلسلة هى فى معظم الحالات نتاج جهد جماعى لفرق العمل البحثية التى تتشكل فى المعهد لبحث قضايا عملية تواجه متخذ القرار ، وذلك بمنهج علمى سليم . وقد تنوعت القضايا التى تناولتها الأعداد المختلفة لهذه السلسلة على النحو المبين فى الصفحات الأخيرة من هذا العدد ، بحيث أصبحت تشكل مكتبة علمية فى مجال التخطيط والتنمية فى مصر .

ويأمل المعهد أن يجد المفكرون والباحثون وصناع القرارات فى هذه السلسلة مرجعاً يرجعون إليه ويستفيدون منه على النحو الذى يثرى البحث العلمى ويفتح آفاقاً جديدة لتقدمه من جهة ، ويدعم العمل التخطيطى والتنموى على طريق الارتقاء بالمستوى الاقتصادى والاجتماعى للمجتمع المصرى من جهة أخرى .